

University of Groningen

Vrijheid, gelijkwaardigheid & bevoogding

Nienhuis, Ivo

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Nienhuis, I. (2014). *Vrijheid, gelijkwaardigheid & bevoogding: Over bewonersparticipatie in het stimuleren van sociale weerbaarheid in (probleem)wijken*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. [S.n.].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



**rijksuniversiteit
 groningen**

VRIJHEID, GELIJKWAARDIGHEID & BEVOOGDING

**Over bewonersparticipatie in het stimuleren van
 sociale weerbaarheid in (probleem)wijken**

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
 Rijksuniversiteit Groningen
 op gezag van de
 rector magnificus prof. dr. E. Sterken
 en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 13 november 2014 om 14.30 uur

door

Ivo Maarten Nienhuis

geboren op 31 maart 1981
 te Winterswijk

Promotor

Prof. dr. G. de Roo

Copromotor

Dr. ing. T. van Dijk

Beoordelingscommissie

Prof. dr. A. Flache

Prof. dr. H. Wagenaar

Prof. dr. J. Edelenbos

VRIJHEID, GELIJKWAARDIGHEID & BEVOOGDING

Over bewonersparticipatie in het
stimuleren van sociale weerbaarheid
in (probleem)wijken

IVO NIENHUIS

© Ivo Nienhuis, november 2014

ISBN

978-90-367-7426-0 (printed version)

978-90-367-7423-9 (electronic version)

Vormgeving

André Diepgrond (In Ontwerp, Assen)

Voorwoord

De rollen van en verhoudingen tussen burgers, instellingen en de overheid veranderen. Waar, enigszins gechargeerd, de overheid en (welzijns)professionals tot in de jaren zeventig de burgers bij de hand namen om hun welzijn te verbeteren, komt de bal nu steeds vaker bij de burger zelf te liggen (zie bijvoorbeeld Tonkens, 2006). Deze transitie wordt vaak samengevat met de frase 'van zorg door professionals naar participatie van burgers.' Steeds vaker gaat het om het stimuleren van de eigen kracht van burgers en hun netwerken. Zelfredzaamheid en zorg voor elkaar zijn dan ook termen die vandaag de dag vaak worden geassocieerd met de nieuwe publieke moraal in de 'participatie-samenleving'.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat zelforganisatie van burgers een van de sleuteltermen is in het huidige tijdsgewricht. Deze studie gaat over zelforganisatie, gevat onder de noemer van 'weerbaarheid'. Meer specifiek: in dit boek staat de vraag centraal hoe weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan worden gestimuleerd. Om een antwoord op deze vraag te kunnen formuleren, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in minimaal de volgende deelvragen: (1) Wat is weerbaarheid van buurtgemeenschappen? (2) Waarin kan worden geïnvesteerd om weerbaarheid van buurtgemeenschappen te stimuleren? (3) Hoe kan de relatie tussen professionals en bewoners(groepen) het beste worden vormgegeven om die weerbaarheid te stimuleren?

Weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan worden gedefinieerd als het vermogen om enerzijds zelforganiserend te blijven en anderzijds aansluiting te blijven houden met de samenleving. Zelforganiserend vermogen

is belangrijk om collectief ervaren (buurt) problemen aan te kunnen pakken. Een goed georganiseerde groep is immers vaak beter in staat om een probleem op te lossen dan een verzameling individuen die als 'kippen zonder kop' alle kanten op rennen. Het vermogen om aansluiting te blijven houden bij de samenleving is belangrijk om een breed oplossingsrepertoire te behouden en om vormen van eigenrichting te voorkomen. Niet alle vormen van weerbaarheid zijn dan ook even wenselijk.

Weerbaarheid is niet iets wat kan worden 'gecreëerd.' Weerbaarheid is er altijd en overal, op de ene plek wat sterker dan op de andere plek en in de ene buurtgemeenschap neemt het een meer wenselijke vorm aan dan in andere buurtgemeenschappen. Dat weerbaarheid niet maakbaar is, betekent niet dat de overheid en professionals dan maar niets meer moeten doen. Zelforganiserend vermogen kan namelijk worden bevorderd door te investeren in buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie. Het vermogen om aansluiting te blijven houden bij de rest van de samenleving kan worden gestimuleerd door de aantrekkelijkheid van de buurt en buurtoverstijgende culturele verbondenheid te bevorderen.

Op de vraag hoe de relatie tussen professionals en bewoners kan worden vormgegeven, zijn diverse antwoorden mogelijk. Deze mogelijkheden zijn te vangen in drie hoofdvormen: bevoogding, samenspraak en faciliteren. Waar in een ver verleden de *communis opinio* was dat bewoners niet mochten 'spreken met den bestuurder en zijn werkers' of dit wel mochten onder het mom van inspraak, lag de nadruk ten tijde van het schrijven van deze studie op samenspraak. Deze nadruk wordt

onderschreven door een meer dominante stroming in de planologische theorie. Vandaag de dag gaan er in de professionele wereld echter steeds meer stemmen op om bewoners alle ruimte te geven zelf beslissingen te nemen over hun directe leefomgeving, zonder bemoeienis van, maar wel gefaciliteerd door de overheid en professionals. In deze studie wordt beargumenteerd dat alle drie hoofdvormen van sturing noodzakelijk zijn wanneer het stimuleren van weerbaarheid het doel is. Afhankelijk van de situatie is het soms wenselijker om de nadruk te leggen op bevoogding, soms op samenspraak en soms op faciliteren. Het faciliteren van overlastgevende hangjongeren leidt immers tot het bestendigen van ongewenst gedrag, terwijl bevoogding kan leiden tot een passieve houding van bewoners die op een positieve manier iets voor hun buurt(gemeenschap) willen doen. Situationeel beleid bepalen en uitvoeren is dan ook de kernboodschap van dit boek.

Dankwoord

Zonder schaamte kan ik zeggen dat het schrijven van dit boek bij uitstek één van de meest lastige en slopende dingen is die ik tot nu toe heb gedaan, en waarschijnlijk ooit nog ga doen. Ik ben er bijna acht jaar van mijn leven mee bezig geweest en er waren genoeg momenten waarop ik dacht dat het me nooit zou lukken überhaupt tot een dankwoord te komen. Om allerlei redenen – persoonlijke, emotionele, professionele en creatieve – heeft dit traject mij meer dan eens tot wanhoop gedreven. Meer dan eens ook, besloot ik ermee te stoppen. Toch vond ik telkens weer de motivatie om verder te gaan. Een promotietraject brengt naast een boel stress en ellende namelijk ook veel positieve dingen met zich mee. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan het vergroten van mijn (zelf) kennis, (zelf)inzicht en vaardigheden, maar ook aan de samenwerking met fijne collega's, de interessante congressen die ik heb kunnen bijwonen en de leuke baan die ik nu heb. Toch ben ik blij dat het af is! Eindelijk! Zonder steun en hulp van een heleboel mensen was het me echter nooit gelukt. Familie, vrienden, collega's en studenten hebben afzonderlijk allemaal een geweldige bijdrage geleverd. Allen wil ik hiervoor bedanken en enkelen noem ik graag in het bijzonder.

Lieve Noortje, Jette en Josie, Eigenlijk schiet elk geschreven woord tekort om aan te geven wat jullie voor mij betekenen. Noortje: jouw continue liefde, steun, nuchterheid, knuffels, oppeppende woorden, goede ideeën, planningen, kleine lieve briefjes en nog veel meer... Vanuit het diepst van mijn hart: dankjewel dat je op veel momenten de betere helft van mij bent. Maar bovenal dank

voor de levensvreugde die je me geeft. Lieve kleine Jette: hoewel je waarschijnlijk geen flauw idee hebt waar ik mee bezig was, ben jij degene geweest die het steeds weer voor elkaar kreeg dat ik mijn proefschrift even los kon laten en met een grote glimlach in het hier en nu kon leven. Samen knuffelen, fietsen, muziek luisteren, dansen, blokken bouwen, in de zandbak spelen.... Vanaf nu is er alleen maar meer tijd om dit samen te doen! Lieve kleine Josie: op het moment van het schrijven van dit dankwoord zat je nog veilig in je mama's buik. Jouw komst gaf me het laatste zetje om door te gaan en alles echt af te ronden!

Jos en Gerry, Schoonouders, oppascentrale, hulp in de huishouding en redigeerbureau ineen. Zonder jullie had ik nu waarschijnlijk nog steeds achter de computer gezeten. Steeds weer sprongen jullie zonder problemen bij, zelfs als het in jullie eigen planning eigenlijk helemaal niet uitkwam. Allereerst dank dat jullie altijd klaarstaan voor Jette en Josie. Wat zijn ze blij met jullie! Het is fijn om het allerliefste dat ik heb telkens weer met een gerust hart toe te kunnen vertrouwen aan jullie. Bovendien zou er zonder jullie inzet nu een boek hebben gelegen dat bol zou staan van de rare zinsconstructies en taalfouten. Dank voor jullie redigeerwerk en een diepe buiging voor jullie taalkundig inzicht: hulde!

Papa en mama, Bedankt voor jullie belangstelling in mijn promotieonderzoek en al het andere. Geweldig dat jullie de vormgeving en het drukken van het boek mee willen financieren. Dit geeft de mogelijkheid er echt iets moois van te maken.

Laura,
Zusje, ik ben trots op je!

Gert en Terry,
Promotor en copromotor. Zonder jullie was dit traject niet mogelijk geweest. Gert: dank voor je kritische reflectie en je goede ideeën. Jouw begeleiding heeft het beste in mij naar boven gehaald en er mede toe bijgedragen dat er een boek ligt om trots op te zijn. Terry: jij werd precies op het juiste moment bij mijn promotietraject betrokken. Telkens wanneer ik door de bomen het bos niet meer zag, bracht jij overzicht en rust. Je vertrouwen in mij en het boek heeft me goed gedaan!

Chris,
Kealtie! Soms hoef je mensen niet vaak te zien of te spreken en kun je toch het gevoel hebben dat het meer dan goed is. Dank voor je humor, de vele momenten waarop we al sparend dit proefschrift naar een hoger niveau tilden en de vele momenten waarop we op de bank een goed gesprek hadden onder het genot van een potje voetbal op tv en een glaasje bier. Een betere vriend en paranimf kan ik me niet wensen!

Sjoerd, Sierd-Jan, Candice, Tino, Elen (oud-kamergenoten) en andere oud-collega's, Het is jammer dat Groningen zo ver weg ligt. Gelukkig zijn er veel mooie en warme herinneringen: het voetballen op de gang, de koelkast die rijkelijk gevuld was met vloeibaar graan, de illegale bank die van niemand was en dus niet kon worden afgevoerd, de vele lunchmomenten, het zaalvoetballen, de goede gesprekken, het even ouwehoeren en ga zo maar door. Dank voor vier geweldige jaren!

Martijn (en Inge) en Yvonne (en Bas), Dat we studieballen zijn, is geloof ik een understatement. Dank voor het geduld dat jullie konden opbrengen voor 'meneertje wit' die altijd maar bezig was met dat boek. Ik heb daar veel waardering voor. Martijn: eindelijk weer tijd om leuke dingen te doen. Concertje, biertje of met de kids op stap. Yvonne: Martijn en ik weten inmiddels dat aan al het geploeter ooit een eind

komt. Nog even doorzetten (als je niet nu al het jawoord voor jouw boek hebt): alles komt goed en we wachten geduldig! (Opschieten mag, want dan kun je gezellig met ons mee of de noodzakelijke bordvulling zijn tijdens een spelletje Kolonisten). Geweldig ook dat je mijn paranimf wilt zijn!

Plano's en aanhang,
Je hebt vrienden en je hebt planovrienden. Vrienden heeft bijna iedereen, planovrienden bijna niemand. Ik prijs mijzelf gelukkig dat ik beiden in één heb. Nadeel voor jullie is echter wel dat er nu verplicht leesvoer op de plank ligt. De overhoring vindt plaats op de eerstvolgende planodag! Joost, Toine en Anneke, Frank en Femke: de 'we-zien-elkaar-frequentie' kan weer omhoog en daar ben ik blij om!

Annelies,
Een goede buur is beter dan een verre vriend, en in mijn situatie gaat dit ook helemaal op. Dank voor het vertalen van de samenvatting in het Engels. Als ik ooit iets terug kan doen, hoor ik het graag. Ik hoop dat jullie nog lang naast ons blijven wonen.

Annemarijn, Elze, Gerard, Maarten, Tobias en Reijer,
de laatste der promotie-Mohikanen (op *good old Gerard* na) sluit bij u aan. Dat zo'n schijnbaar makkelijk onderwerp als 'weerbaarheid in probleemwijken' tot zoveel discussie kan leiden, hadden we van tevoren niet bedacht, maar we hebben het met z'n allen toch maar mooi 'eventjes' geflikt. Dank voor de theoretische verrijking en voor het delen van de verbazing en mooie momenten tijdens onze Arnhem-tripjes.

Het GOW-Arnhem, alle andere (ex-) professionals in Arnhem en bewoners van de Arnhemse krachtwijken,
Dank voor het geduld en het vertrouwen om wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar de praktijken in de Arnhemse probleemwijken. Ik heb mij bij jullie altijd welkom gevoeld. Niet getreurd als je niet door het 'wetenschappelijke geneuzel' van dit boek komt: de hoofdbod-

schap staat al in de diverse rapportages en binnenkort is er een publieksversie.

Spectrum (partner met elan),
Bij jullie kreeg en krijg ik de kans om een brug te slaan tussen wetenschap en praktijk. Inmiddels vier jaar verder in een warm, fijn, hecht en professioneel team. Maarten (oud-manager), Gerrit K., Rinske en alle anderen, bedankt voor jullie vertrouwen en de vele goede 'praktische' ideeën om een theoretisch verhaal te kunnen vertalen naar en te laten landen in de praktijk.

Ik heb nu gezegd, wat gezegd moest worden.
Hopelijk ben ik niets en niemand vergeten.
Rest me u nog veel leesplezier toe te wensen!

Inhoudsopgave

DEEL I INLEIDING

- 1** Leidt collaboratieve participatie tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken? 16
- 1** Bewonersparticipatie als magisch medicijn in het krachtwijkenbeleid 16
- 2** Bewonersparticipatie in het krachtwijkenbeleid en collaboratieve planning: twee handen op één buik 17
- 3** Probleemstelling en onderzoeksvragen: over de toepasbaarheid van collaboratieve participatieprocessen in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken 19
 - 3.1** Weerbaarheid als het vermogen van buurtgemeenschappen om te balanceren tussen zelforganisatie naar binnen en aanpassingsvermogen naar buiten 21
 - 3.2** Collaboratieve participatieprocessen als de weg voorwaarts in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken? 23
 - 3.3** Voorbij collaboratieve participatieprocessen: ook 'bevoogdende planning' en 'faciliterende planning' hebben hun waarde in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken 24
- 4** Plaatsbepaling in de planologische theorie: naar een herwaardering van de normatieve inhoud van planningsvraagstukken 25
 - 4.1** Van rechtvaardige processen naar rechtvaardige uitkomsten 26
 - 4.2** Het bereiken van sociaal weerbare buurtgemeenschappen is een utopische doelstelling 26
 - 4.3** Planningsprocedures zijn niet heilig in het streven naar sociale weerbaarheid 27

DEEL II CONTEXT

- 2** Tot opbouw van de (wijk)samenleving 33
 - 1** Krotopruiming en het Classificeren van Gezinnen 35
 - 2** De wijkgedachte, Cityvorming en Stadsuitbreiding 37
 - 3** Klassieke Stadsvernieuwing, Wijkwelzijn en Bewonersinspraak 40
 - 4** Bestuurlijke Vernieuwingen, Stedelijke Vernieuwing en 'Modern Paternalisme' 42
 - 5** Conclusie: Ruim honderd jaar samenlevingsopbouw in negen begrippenparen 46
- 3** Het krachtwijkenbeleid 47
 - 1** Sociale Herovering en de roep om te investeren in weerbaarheid van wijken 48
 - 2** Het nationale beleidsniveau van het krachtwijkenbeleid 50
 - 2.1** De doelstelling van het krachtwijkenbeleid 50
 - 2.2** Organisatie en Werkwijze: empowerment, charters, wijkactieplannen en experimenten 51
 - 3** Het lokale beleidsniveau 54
 - 3.1** Organisatie en Werkwijze: de 4 B's en actor consultering 55
 - 3.2** De probleemsituatie en doelen per thema 56

- 4 Het projectniveau 58
- 5 Synthese: participatie als instrument om sociale weerbaarheid te stimuleren 61
 - 5.1 Het stimuleren van sociale weerbaarheid is het doel van het krachtwijkenbeleid 61
 - 5.2 Participatie is een *fuzzy* planningsbegrip 64

DEEL III THEORIE

- 4 Buurgemeenschappen gezien door een complexiteitstheoretische bril 74
- 1 Zelforganisatie in buurgemeenschappen gezien door een complex adaptieve systeembril 76
 - 1.1 Zelforganisatie: vermogen tot verandering vanwege circulaire causaliteit 77
 - 1.2 Emergentie: globale organisatie als resultaat van en oorzaak voor zelforganisatie 79
 - 1.3 Adaptatie: de omgeving van complex adaptieve systemen als *'trigger'* voor zelforganisatie 83
 - 1.4 Synthese: inzichten uit het complexiteitsdenken, lessen voor het krachtwijkenbeleid 85
- 2 Weerbaar worden om weerbaar te zijn: lessen uit het *'resilience'* denken 86
 - 2.1 Dynamiek in de weerbaarheid van buurgemeenschappen: de adaptieve cyclus en *'panarchy'* 87
 - 2.2 *'Resilience'* als analogie voor het vermogen van buurgemeenschappen om zelforganiserend te blijven 90
 - 2.3 Aanpassings- en veranderingsvermogen als het vermogen van buurgemeenschappen om hun eigen *'resilience'* te managen 93
 - 2.4 Synthese: weerbaarheid van buurgemeenschappen 95
- 3 Mogelijkheden om weerbaarheid van buurgemeenschappen vanuit de context te beïnvloeden 96
 - 3.1 Vier strategieën om *'resilience'* te beïnvloeden 97
 - 3.2 Adaptief co-management als overheidsstrategie om *'resilience'* te beïnvloeden 99
 - 3.3 Synthese: aangrijpingspunten voor beleid om weerbaarheid van buurgemeenschappen te beïnvloeden 100
- 4 Slotsom: beleid maken op basis van inzichten over complex adaptieve systemen 101
- 5 Weerbaarheid als resultante van drie hulpbronnen 104
 - 1 Sociaal kapitaal: het belang van sociale relaties om buurtproblemen op te lossen 106
 - 2 Cultureel kapitaal: het belang van buurtculturen en *'potentieel'* om gepercipieerde buurtproblemen op te lossen 108
 - 3 Economisch kapitaal: het belang van inkomen om buurtproblemen op te lossen 110
 - 4 Synthese: naar een model voor weerbaarheid van buurgemeenschappen? 112
 - 5 Slotsom: van het begrijpen van weerbaarheid naar het ingrijpen in weerbaarheid 116
- 6 Het beïnvloeden van weerbaarheid in probleemwijken 118
 - 1 De voor- en nadelen van bewonersparticipatie 120
 - 1.1 Argumenten om bewoners te betrekken bij beleid 120
 - 1.2 Argumenten om bewoners niet te betrekken bij beleid 124

- 1.3** Synthese: participatieprocessen kunnen van waarde zijn in het stimuleren van weerbaarheid 125
- 2** Het vormgeven van bewonersparticipatie 126
- 2.1** Gradaties in de mate van betrokkenheid bij beleid 126
- 2.2** Trends in de planologische theorie: van geen naar daadwerkelijke participatie 129
- 2.3** Collaboratieve planning als de weg voorwaarts 132
- 3** Synthese: Collaboratieve planning als heilige graal ... 137
- 7** Over vormen van weerbaarheid, bekwaamheid en bereidheid als condities om in te grijpen 139
- 1** De potentiële bijdrage van collaboratieve participatieprocessen aan het bevorderen van weerbaarheid 140
- 1.1** Stimuleert collaboratieve planning zelforganiserend vermogen naar binnen? 140
- 1.2** Stimuleert collaboratieve planning adaptief vermogen naar buiten? 141
- 1.3** Stimuleert collaboratieve planning economisch kapitaal en competenties op het microniveau? 142
- 1.4** Synthese: tel uw zegeningen met collaboratieve participatieprocessen (maar niet te snel!) 144
- 2** Drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid 145
- 3** De evolutie van weerbaarheid: kansen en beperkingen van collaboratieve planning vanuit het idee van padafhankelijkheid 147
- 3.1** De preformatiefase: beperkt weerbare buurtgemeenschappen 147
- 3.2** De formatiefase: sociaal weerbare buurtgemeenschappen 150
- 3.3** De insluitingsfase: asociaal weerbare buurtgemeenschappen 153
- 3.4** Conclusie: collaboratieve participatie is niet altijd wenselijk 155
- 4** De kansen en beperkingen van collaboratieve planning vanuit bekwaamheid en bereidheid van bewoners om te participeren 156
- 4.1** Bekwaamheid: kunnen bewoners hun eigen belang op collaboratieve wijze koppelen aan het algemene belang? 157
- 4.2** Bereidheid: zijn bewoners gemotiveerd om verantwoordelijkheid te nemen? 158
- 4.3** Conclusie: collaboratieve participatieprocessen zijn niet altijd mogelijk 160
- 5** Synthese: rechtvaardige processen leiden niet altijd tot gewenste uitkomsten 161

DEEL IV EMPIRIE

- 8** Over de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van collaboratieve participatieprocessen 167
- 1** Hypothese: participatie van bewoners in wijkgerichte planningsprocessen wordt gestructureerd door de leefstijlen van bewoners 170
- 2** Methode: schriftelijke enquête 171
- 3** Resultaten 172
- 3.1** Participatiegedrag en participatiebereidheid 172
- 3.2** Gemeenschapsgevoel 174
- 3.3** Persoonlijke situatie 176
- 3.4** Attitudes aangaande participatie 177
- 4** Analyse en Discussie 180
- 4.1** Leefstijlen beïnvloeden participatie in planningsprocessen 180
- 4.2** Participatie van bewoners in wijkgerichte planningsprocessen blijkt fundamenteel selectief 182
- 4.3** Collaboratieve participatieprocessen leiden niet automatisch tot sociaal weerbare buurtgemeenschappen 183

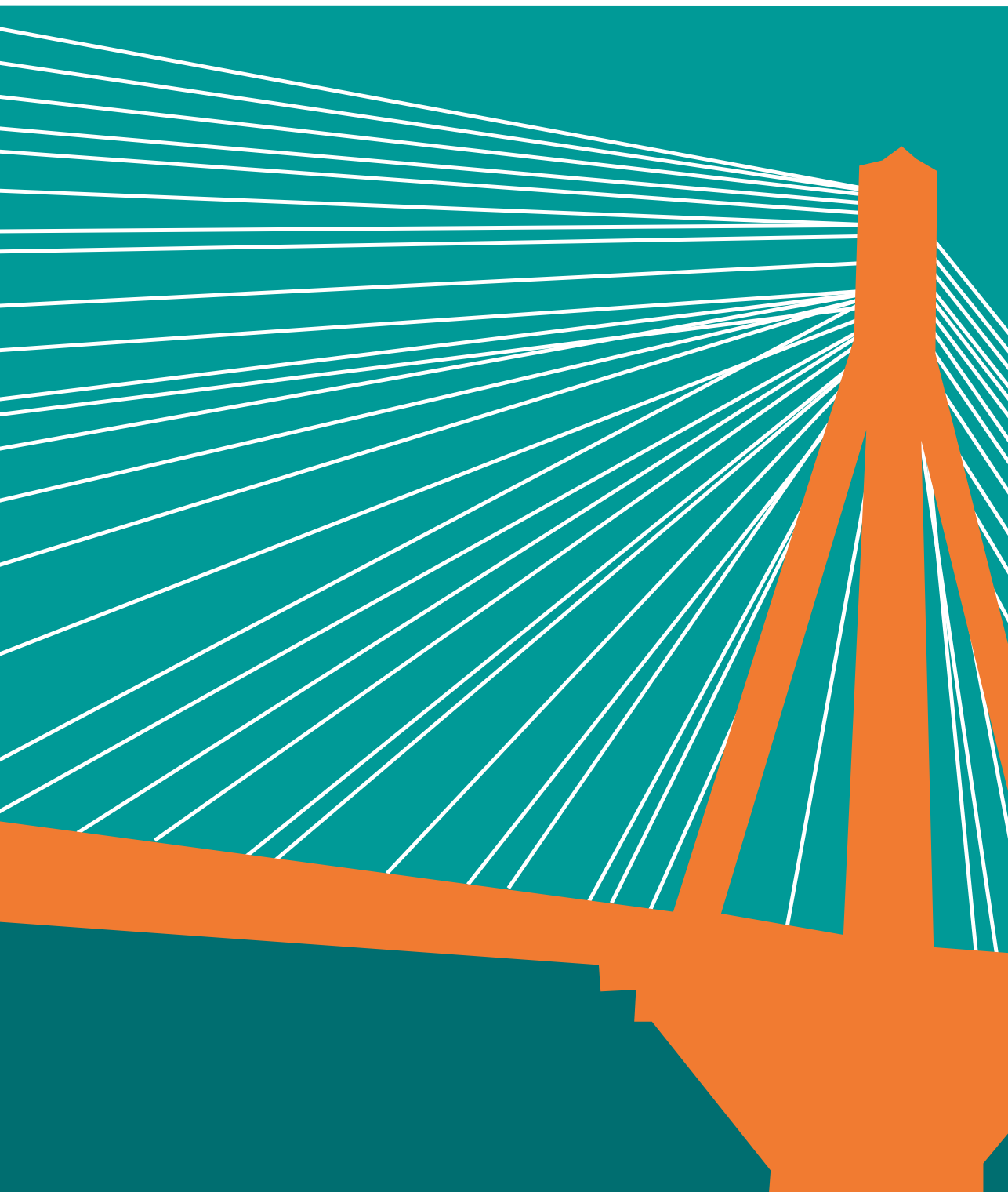
- 5 Conclusie: op weg naar een participatiestrategie die past bij patronen van sociale participatie 185
- 9 Voorbij gelijkwaardigheid en samenwerking 187
- 1 Methode 189
 - 1.1 Evaluatieonderzoek 189
 - 1.2 Kwalitatief onderzoek 190
- 2 Drie ideaaltypische sturingsmodellen bij het vormgeven van bewonersparticipatie in wijkgerichte planningsprocessen 191
 - 2.1 Bevoogdende planning op basis van organisatiegestuurde interventies 191
 - 2.2 Collaboratieve planning op basis van hybride gedreven interventies 195
 - 2.3 Faciliterende planning op basis van maatschappelijk gedreven interventies 199
 - 2.4 Conclusie: drie ideaaltypische sturingsmodellen 201
- 3 Analyse en Discussie: succesvolle participatieprocessen zijn afhankelijk van de specifieke situatie 203
 - 3.1 Het type weerbaarheid conditioneert participatie 203
 - 3.2 De noodzaak om continu tegen de stroom in, parallel en in serieschakeling te investeren 208
 - 3.3 Conclusie: de huidige vorm van weerbaarheid bepaalt het succes van participatieprocessen 211
- 4 Synthese: naar een participatiestrategie waarin de evolutie van weerbaarheid leidend is voor het vormgeven van participatieprocessen 212
- 5 Slotsom: suggesties voor de praktijk en verder onderzoek 213
 - 5.1 Het vormgeven van het wijkbeleid: consulteren van bewoners 213
 - 5.2 Het uitvoeren van het wijkbeleid: een stappenplan voor situatieafhankelijke bewonersparticipatie in projecten, plannen en interventies 214

DEEL V SYNTHESE

- 10 Van generieke naar situatiespecifieke participatieprocessen 221
- 1 Sociale weerbaarheid van buurtgemeenschappen 222
 - 1.1 De basisbouwblokken van weerbaarheid van buurtgemeenschappen 222
 - 1.2 Weerbaarheid als het vermogen om zelforganiserend en adaptief te blijven 223
 - 1.3 Drie ideaaltypische vormen om lokale situaties te duiden 225
 - 1.4 Synthese: sociale weerbaarheid kan gestimuleerd worden door te investeren in condities 227
- 2 Collaboratieve participatieprocessen passen niet altijd bij de lokale situatie 228
 - 2.1 Collaboratieve participatie is niet altijd wenselijk in wijkgerelateerde planningsprocessen 228
 - 2.2 Als collaboratieve participatieprocessen wenselijk zijn, zijn ze niet altijd mogelijk 230
 - 2.3 Synthese: collaboratieve participatieprocessen zijn pas succesvol als ze passen bij de situatie 232
- 3 Slotsom: naar een gedifferentieerde participatiestrategie in probleemwijken 233
- 11 Referenties 235

BIJLAGEN

- A English summary 268
- B Nederlandse samenvatting 282







1 Leidt collaboratieve participatie tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken?

1

Bewonersparticipatie als magisch medicijn in het krachtwijkenbeleid

Tijdens het NIROV begrotingsdebat van 2007 doet een brede coalitie van politici, publieke en private partijen een dringende oproep aan het volgende kabinet om te investeren in weerbare wijken. Jarenlang hebben deze partijen fysiek geïnvesteerd in probleemwijken maar ondanks de inspanningen is de leefbaarheid en veiligheid van een aantal van deze wijken niet vooruit en in sommige gevallen zelfs achteruit gegaan (www.nirov.nl, 8-10-2009). Deze wijken hebben nog steeds te maken met hardnekkige en

... complexe maatschappelijke problemen als schooluitval, een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving met weinig mogelijkheden voor sociale contacten, hoge (jeugd) werkloosheid, een gebrekkige inburgering van nieuwkomers en achterblijvende emancipatie en participatie van vooral niet-westerse vrouwen, weinig werkgelegenheid in de buurt, ontoereikende jeugdzorg, gezondheidsachterstanden, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, en het ontbreken van relevante sociale netwerken en contacten.

(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 3)

Het toenmalige nieuwe kabinet – Balkende IV – beantwoordt deze oproep met het krachtwijkenbeleid. Ze selecteert de veertig wijken met de grootste problemen en formuleert een beleid met een sterke sociale component. Het doel is om deze

... 40 wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen. Het resultaat moet zijn, dat deze wijken in 8-10 jaar weer vitale woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zijn waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren.

(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 8)

Met het krachtwijkenbeleid wil het kabinet bewoners en buurtgemeenschappen in probleemwijken empoweren. Het doel van het krachtwijkenbeleid is dan ook niet zozeer het oplossen van individuele en leefbaarheids- en veiligheidsproblemen *an sich*, maar dat bewoners zowel individueel als collectief in staat zijn om deze problemen zelf aan te pakken. Hoewel het krachtwijkenbeleid wat aan kracht heeft ingeboet, wordt de gedachte dat burgers hun eigen problemen dienen aan te pakken breed gedragen. In veel sociaal(ruimtelijk) beleid is het de gedachtegang dat het niet de overheid en professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk zijn die problemen voor burgers dienen op te lossen. Zelfredzame burgers met eigen verantwoordelijkheid die zorg dragen voor elkaar dienen in de huidige neoliberale tijdsgeest juist vorm te geven aan de Nederlandse samenleving. De Nederlandse samenleving, zo is de gedachte, is gebaat bij 'actieve burgers' die respectvol omgaan met elkaar, betrokken zijn

bij elkaar, zorg dragen voor de leefomgeving, en een bijdrage leveren aan de gemeenschap, de politiek en de publieke zaak (Hurenkamp & Tonkens, 2008; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a; Verhue & Roos, 2009). De (probleem)wijk is hier één van de aangrijpingspunten van beleid; ze is immers de samenleving in het klein.

In het stimuleren van krachtwijken heeft het kabinet dan ook een belangrijke rol weggelegd voor bewoners. Zij worden gezien als probleem-eigenaar: ze ervaren of veroorzaken leefbaarheids- en veiligheidsproblemen en, zo is het doel, dienen deze problemen ook zelf op te lossen. Door het laten participeren van bewoners in het vormgeven en uitvoeren van het wijkbeleid, zo is de gedachtegang van het kabinet, is het mogelijk om sociale participatieproblemen zoals hierboven beschreven op duurzame wijze aan te pakken. Voor het kabinet is het dan ook niet zozeer de vraag of bewonersparticipatie een noodzakelijke voorwaarde is voor het succesvol interveniëren in probleemwijken, maar hoe participatieprocessen moeten worden vormgeven.

2

Bewonersparticipatie in het krachtwijkenbeleid en collaboratieve planning: twee handen op één buik

Als het gaat om participatie van bewoners in het vormgeven en uitvoeren van het lokale krachtwijkenbeleid dan wil het kabinet "dat burgers nadrukkelijk zijn betrokken bij de probleem-analyse, het opstellen en het uitvoeren van het wijkactieplan" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 15). Ze wil "meer en meer diverse bewoners ... (actief) betrekken bij hun wijk" en "meer zeggenschap realiseren voor bewoners in hun eigen leefomgeving" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a: 8). Deze doelstellingen komen onder meer tot uitdrukking in de wens bewonersparticipatie een structureel element te laten zijn in het vormgeven en uitvoeren van wijkgericht beleid:

Bewonersparticipatie is bijna een hype. Het kenmerk van een hype is echter dat het voorbij gaat. Dat moet in dit geval voorkomen worden. Waren gemeenten en corporaties de afgelopen decennia voornamelijk bezig om bewoners meer te betrekken bij hun eigen (beleids)plannen en processen (eerste en tweede generatie bewonersparticipatie), sinds de eeuwwisseling gaat het steeds meer over initiatieven van bewoners zelf. Deze zogenaamde derde generatie bewonersparticipatie kenmerkt zich door initiatieven van bewoners die zelf of samen met anderen werken aan het vergroten van de leefbaarheid in hun straat, wijk of stad. De overheid neemt niet het voortouw, maar kan wel worden ingeroepen om te faciliteren en te ondersteunen met expertise of geld. Er is dus een verschuiving gaande van initiëren naar faciliteren en ondersteunen. Van inspraak naar samenspraak. Deze verschuiving vraagt een andere manier van denken, handelen en van (samen) werken, zowel voor instellingen als voor bewoners. De logica van de bewoner is het vertrekpunt, en niet die van de overheid, corpo-

ratie of welzijnsinstelling. Bewoners centraal stellen betekent meer dan een bewonersbudget uitreiken of ze hun eigen huis laten vormgeven. Het vraagt om andere samenwerkingsverbanden, flexibele processen en een groot vertrouwen in de kennis en ervaring van de bewoners. De bewoners op hun beurt moeten de geboden ruimte benutten en zich medeverantwoordelijk voelen voor hun eigen wijk. Actieve deelname betekent ook van hun kant samenwerken en verantwoordelijkheid dragen.

(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a: 7)

In één van de dominante planologische theorieën van de eenentwintigste eeuw is een soortgelijke wens te zien als de wens van het kabinet om bewonersparticipatie op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid te laten plaatsvinden. Voorstanders van collaboratieve planning streven een planningsproces na waarin burgers – inclusief de ‘gemarginaliseerden’ (zie citaat hieronder) – een volwaardige en gelijkwaardige actor zijn:

To achieve collaborative rationality as well as social and environmental justice in public policy, the voices and experience of the local players closest to the situation, especially those who are normally marginalized, must be integrated into the dialogue. It is these voices that link public policy to the lifeworld, that make sure those robust and feasible conclusions can be reached. It is inclusion of their knowledge that is critical to a genuinely resilient system. It is inclusion of their views as members of disadvantaged and oppressed groups that most challenges the status quo and helps groups to move away from the comfortable self-reinforcing ideas in the dominant culture.

(Innes & Booher, 2010 194-195)

In collaboratieve planning worden authentieke dialogen nagestreefd, ook wel reflexieve dialogen en ideale gespreksituaties genoemd. Er is sprake van een authentieke dialoog wanneer wordt voldaan aan vier condities (zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes & Booher,

1999a; 2010; Forester, 1989; Sager, 2009). Ten eerste dient het participatieproces open te zijn op twee manieren: (1) alle belanghebbenden – inclusief bewoners – zijn betrokken of vertegenwoordigd en (2) deze belanghebbenden zijn vrij om alle gespreksonderwerpen en argumenten naar voren te brengen. De tweede conditie is dat de dialogen gebaseerd moeten zijn op begrijpelijkheid, oprechtheid, feitelijke waarheid en legitimiteit binnen de context van het planningsvraagstuk. De derde voorwaarde is dat waarheden niet door machtsmisbruik mogen worden afgedwongen: alleen het ‘goede argument’ telt. De laatste conditie is dat de deelnemers zich committeren aan het bereiken van wederzijds begrip en consensus zonder dat ze hierbij strategische acties ondernemen. Wanneer planningsprocessen op deze manier worden uitgevoerd, kan dit onder meer leiden tot een versterking van het sociaal kapitaal (Mandarano, 2009; Rohe, 2004; Schneider e.a., 2003) en consensus over buurtaangelegenheden (Innes & Booher, 2010). Ook het zelforganiserende vermogen van buurtgemeenschappen kan toenemen (vgl. Booher & Innes, 2002; Innes & Connick, 1999). Daarnaast kan de betrokkenheid van bewoners bij hun buurt worden vergroot (vgl. Innes, 2004; Roberts, 2002) en kan een tolerant leefklimaat in de buurt worden bevorderd (vgl. Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). De uiteindelijke impact, zo verwachten voorstanders van collaboratieve planning, is dat het mogelijk is om vreedzaam samen te leven in gedeelde ruimten (Healey, 2006) en dat het mogelijk is om weerbare samenlevingen te creëren (Innes & Booher, 2010).

In het licht van de doelstelling van het krachtwijkenbeleid zijn de uitkomsten van collaboratieve participatieprocessen te mooi om waar te zijn. Weerbaarheid, zo zal in hoofdstuk 4 worden beargumenteerd, is het zelforganiserende vermogen van een buurtgemeenschap om problemen op te lossen. Hiertoe zijn buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, aantrekkelijkheid van de buurt en buurtoverstijgende culturele verbondenheid noodzakelijke condities (zie hoofdstuk 5). Op

naar gelijkwaardigheid en samenwerking in participatieprocessen dus! De vraag is alleen of collaboratieve participatieprocessen mogelijk en wenselijk zijn in de context van probleemwijken. Hier, zo zal in de loop van deze studie duidelijk worden, wringt de schoen.

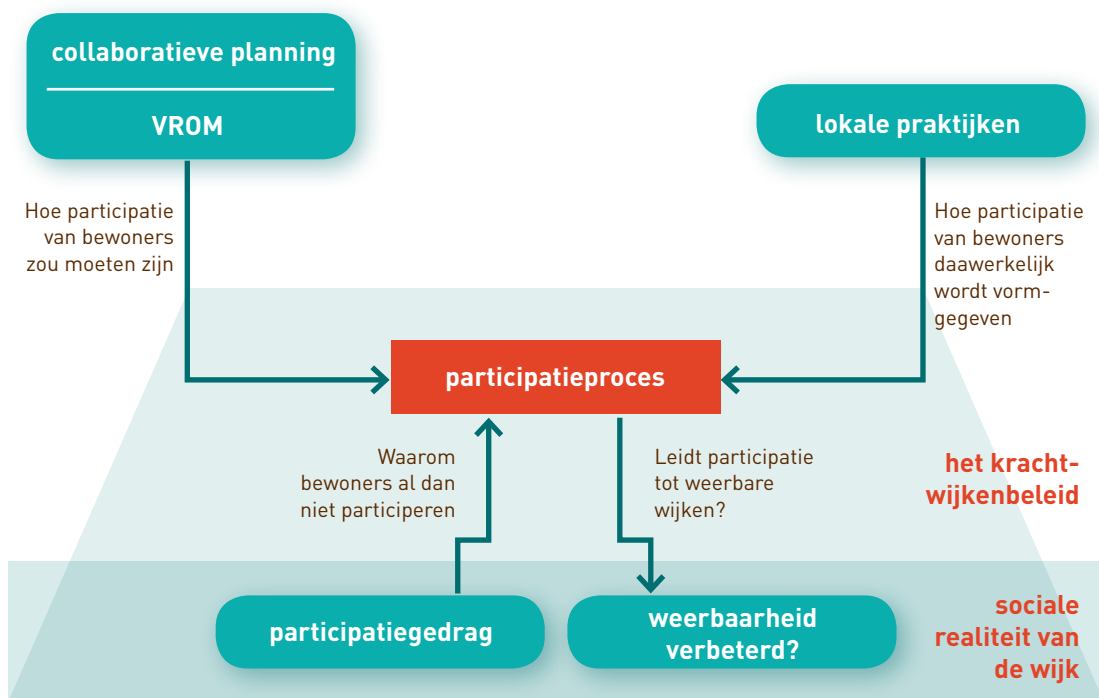
3

Probleemstelling en onderzoeksvragen: over de toepasbaarheid van collaboratieve participatieprocessen in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken

De wensen van het kabinet in het krachtwijkenbeleid en de wensen van voorstanders van collaboratieve planning vertonen nauwe overeenkomsten: ze streven er allebei naar om bewoners meer zeggenschap te geven en ze te betrekken op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking. Hiermee vertolken ze een idee *hoe bewonersparticipatie zou moeten zijn*. Beiden leggen de nadruk op het planningsproces: rechtvaardige en democratische planningsprocessen, zo is het idee, leiden tot rechtvaardige en gewenste uitkomsten als sociale weerbaarheid in probleemwijken.

De lokale praktijken van het krachtwijkenbeleid echter – *hoe bewonersparticipatie daadwerkelijk wordt vormgegeven* – laten een situatie zien die niet overeenkomt met het wensbeeld. De manier waarop bewonersparticipatie wordt vormgegeven, verschilt van stad tot stad en zelfs van wijk tot wijk (zie Hulst e.a., 2008). In zijn algemeenheid, echter, mogen bewoners niet participeren en als bewoners al mogen participeren, dan heeft de 'samenspraak' meestal een symbolische waarde (idem). Planning vindt niet mede door bewoners plaats maar voor bewoners. Ze mogen inspreken via de al bestaande kanalen of speciaal opgezette bijeenkomsten maar de gemeente beslist uiteindelijk wat er met deze inspraak wordt gedaan (idem).

Het verschil tussen het wensbeeld en de huidige situatie herbergt een dilemma: is het wensbeeld een goed startpunt om de huidige situatie te evalueren of is de huidige situatie een goed uitgangspunt om meer realistische wensbeelden en verbetervoorstellen voor de theorie te opperen? Voorstanders van collaboratieve participatieprocessen kiezen meestal voor de eerste strategie. Door de ideale gespreksituatie van Habermas als



Figuur 1.1 Een schematische weergave van het participatieproces in het krachtwijkenbeleid.

toekomstig referentiepunt te nemen en deze als het ware achterwaarts te projecteren op de huidige situatie, is het mogelijk om te streven naar meer zeggenschap van bewoners en gelijkwaardigheid tussen deelnemers in het planningsproces (zie bijvoorbeeld Flyvbjerg & Richardson, 2002; Healey, 2006).

Het is verleidelijk om de strategie van collaboratieve planologen te volgen gezien de wens van het kabinet en de positieve resultaten van collaboratieve participatieprocessen voor het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. Het probleem van deze strategie, echter, is dat de vraag of participatieprocessen op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking mogelijk en wenselijk zijn in de sociale realiteit van probleemwijken niet wordt gesteld. Collaboratieve participatieprocessen zijn immers niet overal mogelijk omdat het succes van participatieprocessen mede afhankelijk is van de context. Wanneer bijvoorbeeld bewoners niet willen participeren, is een collaboratief participatieproces niet mogelijk, simpelweg omdat ze niet komen. Daarom is

het eerst noodzakelijk om te onderzoeken of collaboratieve participatieprocessen passen bij het beleidsdoel en de situationele condities in de wijk. Anders gesteld:

Is bewonersparticipatie te baseren op samenwerking en gelijkwaardigheid en zo ja, leidt dit tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken?

Wanneer het antwoord op deze vraag positief is, dan is het mogelijk om op een achterwaartse manier de ideale gesprekssituatie na te streven. Wanneer het antwoord op deze vraag negatief is – zoals in de loop van deze studie zal blijken – dan is het verstandig om op basis van de empirie een alternatief voorstel te doen.

In figuur 1.1 (hierboven) zijn het wensbeeld, de daadwerkelijke manier waarop bewonersparticipatie wordt vormgegeven en de context van de wijk schematisch weergegeven. In deze weergave staat het participatieproces centraal. De manier waarop betekenis wordt gegeven

aan bewonersparticipatie in het krachtwijken-beleid (gesymboliseerd door het grijze vlak) is afhankelijk van het wensbeeld, de daadwerkelijke manier waarop bewonersparticipatie wordt vormgegeven en de situationele context van de wijk. Links in de figuur is het wensbeeld van het kabinet (bij monde van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu; 2007) geprojecteerd. Haar ideeën over de manier waarop bewonersparticipatie zou moeten worden vormgegeven komen nauw overeen met de ideeën van collaboratieve planning. Ze representeren het idee hoe bewonersparticipatie zou moeten zijn. Rechts in de figuur staan de lokale praktijken van het krachtwijkenbeleid afgebeeld. Zij vertolken hoe bewonersparticipatie daadwerkelijk wordt vormgegeven. Onderaan in de figuur staat de sociale realiteit in de wijk centraal. Niet alleen het wensbeeld en de manier waarop lokale professionele partijen bewonersparticipatie vormgeven hebben invloed op het participatieproces. Ook het daadwerkelijke participatiegedrag van bewoners zelf en hun redenen voor het al dan niet participeren beïnvloeden het participatieproces. De uitkomst van het krachtwijkenbeleid is dan ook mede afhankelijk van een participatieproces dat wordt beïnvloed door het wensbeeld, de lokale praktijken en de sociale realiteit van de wijk.

3.1

Weerbaarheid als het vermogen van buurtgemeenschappen om te balanceren tussen zelforganisatie naar binnen en aanpassingsvermogen naar buiten

Het doel van het krachtwijkenbeleid lijkt in eerste instantie helder: het creëren van krachtwijken. De vraag 'wat een krachtwijk is', is moeilijker te beantwoorden. Het kabinet blijft hier in het 'Actieplan krachtwijken' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007) onduidelijk over. Een krachtwijk wordt ingekleurd met vage zinsneden als "wijken waar bewoners kansen hebben en weer graag wonen" (idem: 8) en "vitale woon-, werk-, leer- en leefomgevingen" (idem). Kortom:

1 Wat bedoelt de beleidsmaker met een krachtwijk?

Op basis van een analyse van het historische en huidige wijkbeleid (hoofdstukken 2 en 3) wordt de conclusie getrokken dat het kabinet wijken nastreeft die bestaan uit bewoners en buurtgemeenschappen die het zelforganiserende vermogen hebben om problemen zelf op te lossen binnen de (on)geschreven maatschappelijke conventies. In deze studie staan buurtgemeenschappen centraal.

Buurtgemeenschappen die dit vermogen bezitten, worden in deze studie gedefinieerd als 'sociaal weerbaar'. Het stimuleren van sociale weerbaarheid, zo wordt beargumenteerd in deze studie, is dan ook het doel van het krachtwijkenbeleid. Hieruit volgt de vraag:

2 Wat is sociale weerbaarheid?

Zonder een goed begrip van sociale weerbaarheid, zijn inspanningen om die weerbaarheid te stimuleren immers niet meer dan een ongecoördineerd schot hagel.

In het beantwoorden van deze vraag worden onder meer inzichten uit het complexiteitsdenken gebruikt. Reden hiervoor is dat in het complexiteitsdenken zelforganisatie één van de centrale begrippen is en dat met het krachtwijkenbeleid juist sterk wordt ingezet op zelforganisatie van buurtgemeenschappen. Het kabinet wil immers de eigen kracht van buurtgemeenschappen versterken zodat ze in de toekomst in staat zijn of blijven om zelf problemen aan te pakken op een manier die in lijn is met de bestaande maatschappelijke conventies (zie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007). Alle reden dus om eens te kijken wat kan worden geleerd van inzichten uit het complexiteitsdenken.

Dat wordt vertrokken vanuit het complexiteitsdenken betekent dat buurtgemeenschappen als complex adaptieve systemen worden beschouwd. Dit wordt in metaforische zin gedaan omdat veel inzichten voortkomen uit de ecologische, wiskundige en natuurwetenschappen. Buurtgemeenschappen zijn geen

ecologische of fysische systemen maar sociale systemen: ze bestaan uit mensen die cognitieve vermogens als denkkraft en intentioneel handelen hebben (Westley e.a., 2002). Het is dan ook niet de intentie om te bewijzen dat buurtgemeenschappen complex adaptieve systemen zijn. Een complexiteitstheoretisch perspectief wordt slechts gebruikt om tot alternatieve en hopelijk waardevolle inzichten te komen om zo op duurzamere wijze weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren.

Wanneer buurtgemeenschappen worden gezien als complex adaptieve systemen dan worden ze beschouwd als sociale systemen op de rand van orde en chaos (vgl. Walldrop, 1992). Hiermee wordt bedoeld dat ze continu informatie en betekenissen uitwisselen met hun context zonder dat dit tot complete orde of volstekte chaos leidt: er is als het ware sprake van een dynamisch evenwicht (vgl. De Roo, 2012; Nicolis & Prigogine, 1977).

De context van een buurtgemeenschap is een dynamische omgeving die onder andere bestaat uit andere complex adaptieve systemen (zie bijvoorbeeld Batty, 2010) die continu prikkels produceren voor de buurtgemeenschap. Ondanks deze overvloed aan 'prikkels' zijn complex adaptieve systemen in staat om zichzelf te handhaven (Holland, 1995): ze zijn 'weerbaar'. Eén van de redenen hiervoor is dat ze zelforganiserend vermogen naar binnen hebben (zie bijvoorbeeld Folke, 2006; Gunderson & Holling, 2002). Er is als het ware sprake van een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie als sociale controle of collectieve actie kunnen ontstaan waardoor de buurtgemeenschap niet desintegreert bij contextuele prikkels. Zelforganiserend vermogen naar binnen is echter onvoldoende. Om te blijven bestaan als complex adaptief systeem is ook adaptief vermogen nodig (zie bijvoorbeeld Holland, 1995). Dat adaptieve vermogen zorgt voor flexibiliteit om mee te kunnen bewegen met de continu veranderende omgeving (De Roo, 2012). Weerbaarheid vanuit een complexiteitstheoretisch perspectief is in deze studie dan ook het vermogen van buurtgemeenschappen om zelforganiserend naar

binnen en adaptief naar buiten te blijven.

Naast een goed begrip van sociale weerbaarheid is het ook noodzakelijk om te weten hoe sociale weerbaarheid in probleemwijken kan worden bevorderd. Weten wat weerbaarheid is, is immers iets anders dan het toepassen van een werkwijze om deze weerbaarheid te versterken. Dit wordt onder meer opgepakt door stil te staan bij de vraag waarop geïnterveneerd kan worden om weerbaarheid te stimuleren. Oftewel:

3 *Wat stelt buurtgemeenschappen in staat om weerbaar te zijn?*

In deze studie wordt beargumenteerd dat er vier voorwaarden zijn voor buurtgemeenschappen om weerbaar te zijn en te blijven, te weten buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, aantrekkelijkheid van de buurt en buurtoverstijgende culturele verbondenheid (vgl. De Roo, 2012). Buurtgebonden sociale cohesie is de interne bindingskracht van de buurtgemeenschap (vgl. bijvoorbeeld De Hart, 2002; Schuyt, 1997). Buurtgebonden tolerantie is de mate waarin er ruimte is voor andersdenkenden in de buurt. Beide condities dragen bij aan een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan. Aantrekkelijkheid van de buurt en buurtoverstijgende culturele verbondenheid dragen juist bij aan het adaptieve vermogen van buurtgemeenschappen. Aantrekkelijkheid relateert aan de positie van de buurt in de buurtenhiërarchie en is van invloed op verhuisbewegingen tussen de buurt en zijn context (vgl. Bolt e.a., 2008; Hortulanus, 1995; Koopman, 2007). Buurtoverstijgende culturele verbondenheid, ten slotte, is de mate waarin de buurtgemeenschap is verbonden met de pluriforme samenleving.

3.2

Collaboratieve participatieprocessen als de weg voorwaarts in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken?

Naast een goed begrip van weerbaarheid en inzicht in de vraag waarin geïntervenieerd kan worden om weerbaarheid te bevorderen, is het ook belangrijk om inzicht te hebben in de vraag hoe weerbaarheid kan worden bevorderd. Hiermee wordt bedoeld op werkwijzen die kunnen worden ingezet. Conform de hoofdvraag in deze studie wordt dit opgepakt door te onderzoeken of bewonersparticipatie een bijdrage kan leveren aan het stimuleren van weerbaarheid. Anders gesteld:

- 4 *Is bewonersparticipatie noodzakelijk wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid het doel is?*

Op basis van inzichten uit de planologische theorie kan hier een positief antwoord op worden gegeven. Door middel van participatie van bewoners kan onder meer het draagvlak en de kwaliteit van het beleid worden vergroot (zie bijvoorbeeld Duineveld & Beunen, 2006; Wagenaar, 2005) maar ook de eigen kracht en het zelforganiserende vermogen van gemeenschappen kan worden gestimuleerd (zie paragraaf 2 hierboven). De vraag lijkt dan ook niet zozeer of bewonersparticipatie noodzakelijk is maar:

- 5 *Hoe kan bewonersparticipatie het beste worden vormgegeven om sociale weerbaarheid te bevorderen?*

Afgaande op de trends in de planologische theorie (zie hoofdstuk 6) lijkt bewonersparticipatie op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking – kortweg: collaboratieve planning – de te bewandelen weg (zie bijvoorbeeld Allmendinger, 2002a; Innes, 1995; Lane, 2005).

Hoewel collaboratieve participatieprocessen in theorie de weg voorwaarts lijken, is het geen uitgemaakte zaak dat deze wijze

van bewonersparticipatie de meest geschikte manier is in de context van probleemwijken. Gegeven de condities in de desbetreffende probleemwijk kunnen collaboratieve participatieprocessen wel eens onwenselijk en/of onmogelijk zijn.

De mate waarin collaboratieve participatieprocessen wenselijk zijn, wordt in deze studie onderzocht aan de hand van de volgende vraag:

- 6 *Onder welke condities stimuleren collaboratieve participatieprocessen sociale weerbaarheid in probleemwijken?*

Collaboratieve participatieprocessen kunnen een bijdrage leveren aan alle vier de condities die buurtgemeenschappen in staat stellen om weerbaar te zijn (zie hoofdstuk 7). In de context van de wijkaanpak is het echter aannemelijk dat buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie worden bevorderd, terwijl buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid minder voor de hand liggen. In deze studie worden tal van situaties beschreven waar collaboratieve participatieprocessen niet de voorkeur genieten. Dit wordt onder meer gedaan door drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid te koppelen aan het complexiteitstheoretische idee van padafhanke-lijkheid (zie bijvoorbeeld Arthur, 1994; Vergne & Durand, 2010).

De mate waarin collaboratieve participatieprocessen (on)mogelijk zijn, wordt onderzocht aan de hand van de volgende vraag:

- 7 *Zijn bewoners bereid en bekwaam om deel te nemen in wijkgerichte collaboratieve participatieprocessen?*

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het vormgeven van collaboratieve participatieprocessen is dat alle belanghebbenden betrokken dan wel vertegenwoordigd zijn (zie bijvoorbeeld Forester, 1989; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). Bewoners zijn echter vrij in hun keuze om al dan niet te participeren. Participatie is immers een recht en geen plicht (zie bijvoorbeeld Callahan, 2007). Anders gesteld: zijn

bewoners bereid om verantwoordelijkheid te nemen?

Deze bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen in wijkgerelateerde planningsprocessen is geen vanzelfsprekendheid. In het algemeen zijn bewoners nog steeds betrokken bij hun buurt. Zo geeft bijvoorbeeld het overgrote deel van de Nederlandse bevolking aan dat ze contact heeft met de directe burens (ruim 90%) en de overige buurtgenoten (80%) (Van der Houwen & Kloosterman, 2011). Tegelijkertijd zet nog geen twintig procent zich actief in om de buurt te verbeteren (<http://statline.cbs.nl/statweb/>, 12-12-2010). Dit roept vragen op als wie er wel en wie er niet participeert en waarom. En, van belang voor collaboratieve participatieprocessen: is er sprake van een juiste afspiegeling van de wijkbevolking?

Een tweede belangrijke voorwaarde voor de (on)mogelijkheid van collaboratieve participatieprocessen is de mate waarin bewoners bekwaam zijn om op collaboratieve voorwaarden hun eigen belang te koppelen aan het algemene belang (vgl. Van Buuren & Edelenbos, 2008; De Roo, 2007). Zo zijn onder meer strategisch handelen, machtsmisbruik, strijd en competitie over de waarde van en betekenissen in het planningsvraagstuk 'verboden' (zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). De vraag is echter of bewoners ook met die intentie naar de overlegtafel komen. Zo verschijnen er de laatste tijd steeds meer planningstheoretische publicaties die eigen belang, strategisch handelen, machtsgebruik, strijd en competitie over de waarde van betekenissen in het planningsvraagstuk als startpunt nemen voor participatieprocessen (zie bijvoorbeeld Brand & Gaffikin, 2007; Hillier, 2002; 2003; Hillier & Gunder, 2005; Gunder, 2003; Pløger, 2001; 2004;).

Pas wanneer collaboratieve participatieprocessen wenselijk en mogelijk zijn, zullen ze een duurzame bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van weerbaarheid. Kan een dergelijke situatie worden aangetroffen in probleemwijken? Wanneer dit het geval is, staat niets een participatieproces op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid in de weg. Wanneer dit

niet het geval is, zoals in de loop van deze studie duidelijk wordt, is het wijzer om te zoeken naar een alternatieve participatiestrategie.

3.3

Voorbij collaboratieve participatieprocessen: ook 'bevoogdende planning' en 'faciliterende planning' hebben hun waarde in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken

De vraag in hoeverre collaboratieve participatieprocessen mogelijk en wenselijk zijn, wordt empirisch getoetst aan de hand van een enquête gehouden in vijf Arnhemse probleemwijken. De uitkomst suggereert dat collaboratieve participatieprocessen niet zonder meer mogelijk zijn in de context van probleemwijken (zie ook Nienhuis e.a., 2011). Het merendeel van de bewoners participeert niet en als bewoners besluiten toch te participeren doen ze dit omdat het hen direct aangaat of interesseert (zie hoofdstuk 8). Sterker nog, wanneer op basis van de huidige 'participantenconstellatie' een collaboratief participatieproces wordt gestart, is het zeer goed mogelijk dat de weerbaarheid van buurtgemeenschappen verslechtert in plaats van verbetert (zie hoofdstuk 8).

De vraag is dan ook hoe participatieprocessen wel kunnen worden vormgegeven om sociale weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren. In hoofdstuk 9 wordt hiertoe een voorstel gedaan. Dit voorstel is tot stand gekomen op basis van antwoorden op de volgende drie empirische vragen:

8 *Hoe geven professionals de relatie met bewoners vorm in het uitvoeren van interventies, plannen en projecten?*

9 *Wat zijn de redenen waarom de relatie met bewoners wordt vormgegeven zoals ze wordt vormgegeven?*

10 *Welke van deze werkwijzen leiden tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken en welke niet? En waarom?*

Voor het beantwoorden van deze vragen worden de manieren onderzocht waarop bewonersparticipatie in het opstellen en uitvoeren van het krachtwijkenbeleid in Arnhem wordt vormgegeven. Hoe geven uitvoerende professionals de relatie met bewoners vorm en waarom juist zo? Zij zijn immers de ervaringsdeskundigen als het gaat om effectieve participatiemethodieken in de wijk.

Op basis van de Arnhemse praktijk wordt beargumenteerd dat er drie ideaaltypische hoofdvormen van bewonersparticipatie zijn: bevoogdende planning, collaboratieve planning en faciliterende planning. Deze drie vormen hebben elk hun eigen waarde in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken. De vraag is alleen wanneer deze vormen het beste kunnen worden ingezet. Hiertoe wordt een afwegingskader gepresenteerd.

4

Plaatsbepaling in de planologische theorie: naar een herwaardering van de normatieve inhoud van planningsvraagstukken

Planning is voor velen een praktisch project om aspecten van samenlevingen en steden te verbeteren (Hillier & Healey, 2008). Stedelijke planning is

Intrinsically concerned with desire and the imagination; what the future city should be like, both physically and socially, and how this can be made to come about.

(Hillier & Gunder, 2005: 1049)

Planning heeft dan ook twee onlosmakelijk met elkaar verbonden kanten: een inhoudelijke kant – *‘what the future city should be like’* – en een procedurele kant – *‘how this can be made to come about’* (zie bijvoorbeeld ook Faludi, 1984; Hillier & Healey, 2008).

De inhoudelijke kant gaat over de ‘wat-vraag’: de doelen, waarden en/of normen die worden nagestreefd met een planningsexercitie. Hoe willen we onze samenleving fysiek en sociaal organiseren? Welke kwaliteiten zijn de moeite waard om te behouden en te versterken? Planning is immers een activiteit die alleen te rechtvaardigen is als het een toekomst belooft die ‘beter’ is dan diezelfde toekomst zonder planning (Campbell & Marshall, 1999). Planning is dan ook sterk verbonden met normatieve en politieke agenda’s hoe samenlevingen en steden zouden moeten zijn (Hillier & Healey, 2008). De planning van (achterstands)wijken, bijvoorbeeld, heeft alles te maken met samenlevingsopbouw (zie hoofdstukken 2 en 3). Welke samenstelling van huishoudens is wenselijk? Hoe probeert de overheid ‘goed woongedrag’ af te dwingen of te stimuleren? Wat is *überhaupt* goed woongedrag?

De procedurele kant van planning gaat over de ‘hoe-vraag’ en de ‘wie-vraag’: de manier waarop de doelen worden vastgesteld, hoe de doelen dienen te worden bereikt en wie daarbij

betrokken zijn. Welke besluitvormings- of planningsmethode worden gebruikt? Welke actoren worden wel uitgenodigd en welke juist niet? Een utopische visie kan immers alleen worden benaderd door hierover besluiten te nemen en op basis hiervan tot actie over te gaan.

4.1

Van rechtvaardige processen naar rechtvaardige uitkomsten

In de planologische theorie ligt er een sterke nadruk op procedurele vragen (zie Campbell & Marshall, 1999). Tot eind jaren zeventig is er onder planologen een sterk geloof in de maakbare samenleving. In planologische theorieën als systeemplanning (McLoughlin, 1969) en procedurele planning (Faludi, 1984) is de planoloog een waarde vrije expert die zijn diensten beschikbaar stelt aan bestuurders om politieke doelen via systematische deductie uit te kristalliseren (zie bijvoorbeeld Davidoff & Reiner, 1973; Etzioni, 1967; Lindblom, 1973; hoofdstuk 5). Als bewoners al wat te zeggen hebben, is het de planoloog die uiteindelijk besluit wat met deze inspraak te doen. Planning, zo was de gedachte, is iets voor planologen.

Sinds begin jaren tachtig is dit instrumenteel rationele paradigma steeds meer vervangen door een communicatief rationeel paradigma (zie bijvoorbeeld Allmendinger, 2002a; 2002b). In plaats van plannen voor de samenleving, wordt er nu steeds meer gepland met actoren uit die samenleving. In planologische theorieën als argumentatieve planning (Throgmorton, 1996), collaboratieve planning (Healey, 2006) en consensus planning (Innes & Booher, 1999a; 2010) wordt de planoloog gezien als een waarde vrije facilitator en gespreksleider die alle belanghebbenden, inclusief bewoners, van een lokaal planningsvraagstuk aan tafel brengt om een gezamenlijke zoektocht naar consensus op te zetten.

De laatste jaren komt er echter steeds meer aandacht voor normatief inhoudelijke

aspecten van lokale planningsvraagstukken (Neumann, 2005). Planningstheoretici als Campbell (2002; 2006; Campbell & Marshall, 1999), Fainstein (2000; 2005; 2010), Friedmann (2000) en Sandercock (1998; 2003) benadrukken elk op hun eigen manier dat een (utopisch) einddoel en bijbehorende waarden en normen onlosmakelijk zijn verbonden met planning. In de woorden van Campbell en Marshall:

The challenge for planning theorists, as others, is to find a way of giving prominence to universal values such as equity, environmental sensitivity and social justice without at the same time ignoring the situatedness of the socio-economic and institutional contexts with which planners are confronted. We would contend the emphasis of concern has swung too far towards subjectivity and relativity, resulting in an often stultifying debate which places procedural concerns above consideration of the consequences of the actions taken. Focus on just process has tended to obscure sensitivity towards just outcomes.

(Campbell & Marshall, 1999: 476)

In deze studie wordt deze uitdaging opgepakt. Dit wordt gedaan door de inhoudelijk rechtvaardige uitkomst – sociale weerbaarheid – richtinggevend te laten zijn voor de te kiezen planningsprocedure – de manier waarop bewonersparticipatie het beste kan worden vormgegeven. Reden hiervoor is dat gepercipieerde rechtvaardige processen – de procedurele kant van planning – niet automatisch leiden tot rechtvaardige uitkomsten (Campbell & Marshall, 1999; Fainstein & Fainstein, 1996), terwijl planningsexercities uiteindelijk worden beoordeeld op hun normatieve inhoudelijke uitkomsten (Campbell & Marshall, 1999).

4.2

Het bereiken van sociaal weerbare buurtgemeenschappen is een utopische doelstelling

De inhoudelijk rechtvaardige uitkomst die in deze studie centraal staat is: probleemwijken

die bestaan uit sociaal weerbare buurtgemeenschappen. Dit is een utopische doelstelling. De utopie van een probleemwijk die bestaat uit sociaal weerbare buurtgemeenschappen is als het ware een beeld aan de horizon dat buiten bereik ligt maar wel zichtbaar is (vgl. Bloch, 1986). Het is een complex van gedachten om de samenleving beter te begrijpen (Mannheim, 1997).

Dat probleemwijken die bestaan uit sociaal weerbare buurtgemeenschappen een utopische doelstelling is, betekent ook dat dit nooit volledig gaat worden bereikt. Eén van de redenen is het open en onvoorspelbare karakter van de Nederlandse samenleving (zie ook Bovens e.a., 2001: 117; Christensen, 1985; Rotmans, 2005). De samenleving is geen laboratorium of mechanisch systeem: dezelfde oorzaken kunnen verschillende (bedoelde en onbedoelde) effecten hebben (zie bijvoorbeeld Engbersen, 2009; Sayer, 2000; Rittel & Webber, 1973). Zo kan een door professionele organisaties gesubsidieerde buurtbarbecue voor de ene buurt net dat ene duwtje in de rug zijn om elkaar te helpen wanneer dat nodig is, terwijl het in een andere buurt juist de laatste druppel kan zijn om uit te monden in een vechtpartij. Oftewel, in algemenere woorden: het succes van sociale interventies is afhankelijk van de maatschappelijke condities waaronder wordt geïntervenieerd en hoe deze condities worden aanschouwd. In de woorden van Sayer:

Consistent regularities are only likely to occur under special conditions, in 'closed systems'. The conditions for closure are first that the object possessing the causal power in question is stable (the intrinsic condition), and second that external conditions in which it is situated are constant (the extrinsic condition) (Bhaskar, 1975). Such 'closed system' conditions do not occur spontaneously in the social world or indeed in much of the natural world, though often natural science can artificially produce them in experiments. In the 'open systems' of the social world, the same causal power can produce different outcomes, according to how the conditions for closure are broken... Because events are not pre-determined

before they happen but depend on contingent conditions, the future is open – things could go in many different ways.

(Sayer, 2000: 15)

Als het op voorhand niet zeker is dat probleemwijken door beleidsinspanningen uiteindelijk zullen bestaan uit sociaal weerbare buurtgemeenschappen, is het dan wel verstandig om sociaal weerbare buurtgemeenschappen in probleemwijken te stimuleren? Ja! Utopische visies hebben een belangrijke rol. Ze zijn, zoals Fainstein (2000) en Friedmann (2000) beargumenteren, een katalysator voor maatschappelijke verandering. Ze zijn een voorwaarde voor maatschappelijke ontwikkelingen (Bloch, 1986). Zonder doel zijn inspanningen om een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving meer een schot hagel dan een doelbewuste poging.

4.3

Planningsprocedures zijn niet heilig in het streven naar sociale weerbaarheid

Dat de inhoudelijke uitkomst van het huidige wijkenbeleid centraal staat, betekent dat de gevolgde planningsprocedure niet heilig is. In het streven naar sociaal weerbare buurtgemeenschappen in probleemwijken is geen enkele planningsprocedure *a priori* te verkiezen boven een andere (vgl. Harris, 2002). De context is richtinggevend voor de te kiezen vorm van bewonersparticipatie (zie hoofdstukken 7 en 9). Met deze (aan het eind van deze studie onderbouwde) stellingname wordt afgeweken van het dominante idee in de planologische theorie dat bewonersparticipatie het beste te baseren is op gelijkwaardigheid en samenwerking (zie bijvoorbeeld Lane, 2005).

Dit wil niet zeggen dat participatieprocessen gebaseerd op samenwerking en gelijkwaardigheid geen bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. Ze zijn echter niet per definitie de beste weg voorwaarts zoals voorstanders van collaboratieve planning beargumenteren (zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes & Booher,

2004; 2010). Collaboratieve participatieprocessen zijn alleen mogelijk wanneer bewoners bereid en bekwaam zijn om deel te nemen aan deze processen (zie hierboven)¹. Wanneer dit het geval is, kunnen collaboratieve participatieprocessen een bijdrage leveren aan het streven naar sociale weerbaarheid in probleemwijken. Wanneer dit niet het geval is, heeft een andere planningsprocedure de voorkeur.

Dat het middel niet heilig is, wil niet zeggen dat de uitkomst dat wel is. Het streven naar sociale weerbaarheid in probleemwijken is geen must maar een wens. Planningsprocedures zijn gebonden aan juridische en democratisch gekozen normen. Dit betekent bijvoorbeeld dat bewoners meestal niet kunnen worden gedwongen om te participeren. Autonomie en keuzevrijheid zijn belangrijke waarden die verankerd zijn in de Nederlandse wet- en regelgeving. Zo is het in de meeste gevallen niet mogelijk om bewoners te dwingen om deel te nemen aan een interventie of project. Het is aan bewoners om de keuze te maken om al dan niet te participeren. Zijn ze wel of niet bereid om verantwoordelijkheid te nemen?

Als bewoners bereid zijn om verantwoordelijkheid te nemen, wil dit nog niet zeggen dat ze mogen participeren. Bewoners hebben het recht om in te spreken en hun verhaal te doen, maar niet automatisch het recht op 'beslissingsbevoegdheid' in het planningsproces. In deze studie zal worden beargumenteerd dat de manier waarop bewoners (groepen) hun eigen belang koppelen aan het algemene belang een richtinggevend principe is in de keuze voor een participatievorm met bijbehorende beslissingsbevoegdheid (denk aan de participatieladder van Arnstein (1969)). De vraag is onder welke condities bevoogdende, collaboratieve dan wel faciliterende planning het meest effectief is in het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. Met deze stellingname worden zowel de lokale planningspraktijken gerespecteerd als de wens van het kabinet en voorstanders van collaboratieve planning. Tegelijkertijd,

echter, wordt hiermee ook een stap verder gegaan. Collaboratieve participatieprocessen zijn niet altijd mogelijk en wenselijk, evenals het niet of symbolisch laten participeren van bewoners. Met andere woorden: planningsprocedures zijn niet heilig, zolang ze binnen de juridische normen maar doeltreffend zijn.

1 Uiteraard geldt dit ook voor andere belanghebbenden zoals professionals en hun organisaties.

Leeswijzer

Het onderzoek verricht voor deze studie wordt gepresenteerd in vijf delen, waarvan u deel I bijna uitgelezen heeft.

In deel II staat de context van deze studie centraal. In de twee hoofdstukken wordt de geschiedenis van het wijkbeleid en het huidige krachtwijkenbeleid beschreven. Aan de hand hiervan wordt duidelijk dat het krachtwijkenbeleid enerzijds een representant van haar tijd is maar anderzijds de zoveelste poging om 'goede burgers' te creëren. Ditmaal is het stimuleren van weerbaarheid – het zelforganiserende vermogen om problemen op te kunnen lossen – het doel. Burgers, zo is de gedachte, moeten weer zelf (buurt)problemen oplossen en zorg dragen voor elkaar en de publieke zaak.

In deel III (hoofdstukken 4, 5, 6 en 7) staat de theorie centraal. Hier wordt stilgestaan bij de vragen wat weerbaarheid van buurtgemeenschappen is (hoofdstuk 4), waarin geïntervenieerd kan worden om weerbaarheid te stimuleren (hoofdstuk 5) en hoe, op basis van de theorie, bewonersparticipatie het beste kan worden vormgegeven (hoofdstukken 6 en 7).

In deel IV (hoofdstukken 8 en 9) staat de empirie centraal. Hier wordt een antwoord gegeven op de vraag of collaboratieve participatieprocessen mogelijk en wenselijk zijn. In hoofdstuk 8 wordt op basis van een enquête beargumenteerd dat socialisatieprocessen belangrijk zijn voor het al dan niet deelnemen van bewoners in wijkgerichte planningsprocessen. Aan de hand van leefstijlen van bewoners wordt systematisch in kaart gebracht wie er wel en wie er niet participeert en wat de redenen zijn voor deze keuze. Hieruit komt onder meer naar voren dat een specifieke subset van de wijkpopulatie participeert, namelijk bewoners die hun sociale leven in de buurt hebben. Deze subset vertegenwoordigt een tiende van de buurtbewoners. Bewoners die niet deelnemen in wijkgerichte planningsprocessen hebben hun sociale leven juist buiten de buurt. Wanneer op basis van deze verdeling toch een collaboratief proces wordt gestart, kan dit tot een averechts effect leiden omdat

de verbondenheid tussen de actieve bewoners wordt herbevestigd. Juist omdat zij hun sociale leven al in de buurt hebben, is er een risico dat onbewust eilandjes worden gestimuleerd met een sterke interne gerichtheid, terwijl weerbare buurtgemeenschappen juist ook adaptief naar hun context zijn.

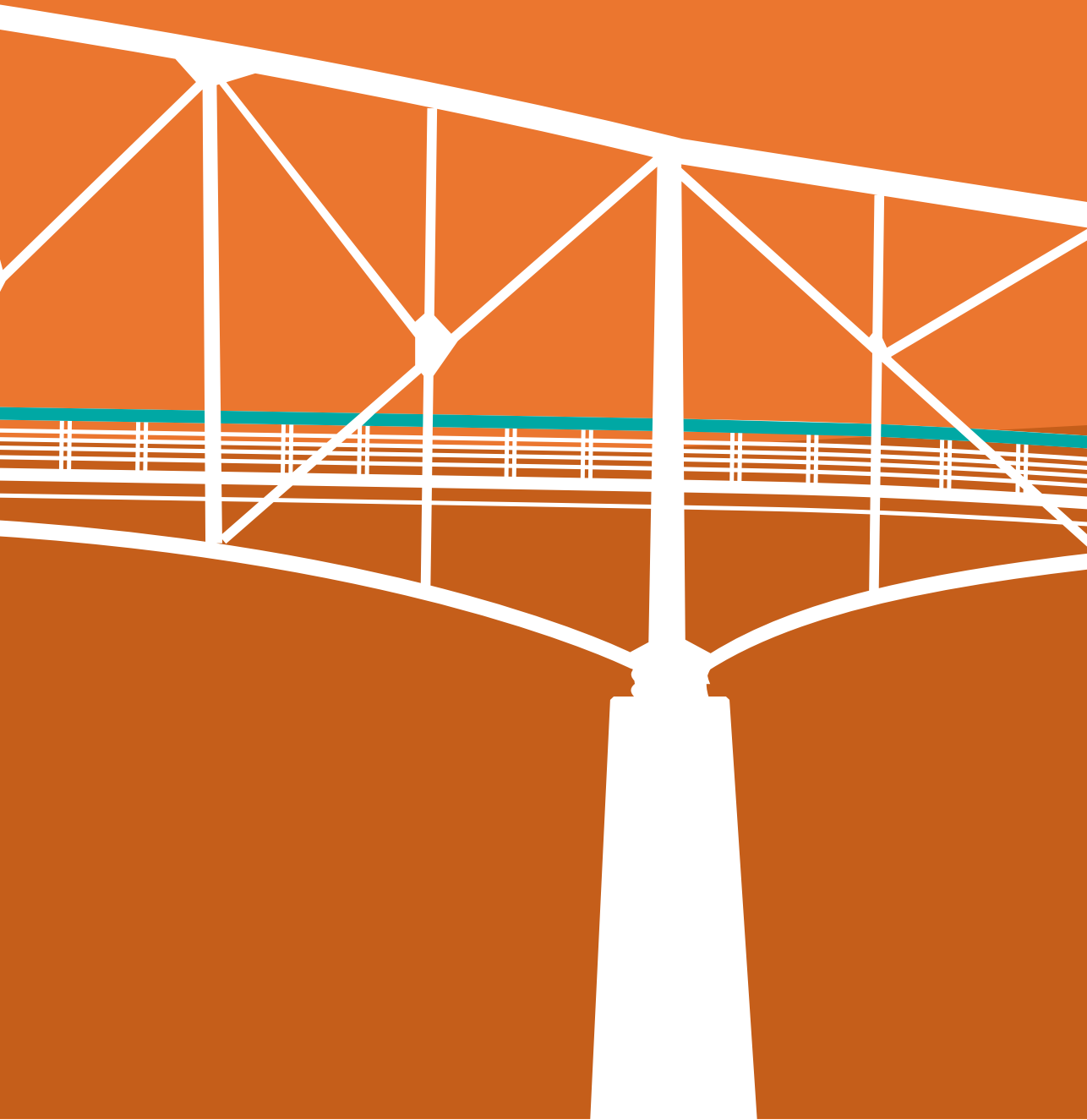
Juist omdat collaboratieve participatieprocessen in de context van probleemwijken niet altijd mogelijk en wenselijk zijn, wordt in hoofdstuk 9 te rade gegaan bij de uitvoerende professionals. Hoe geven zij de relatie met bewoners vorm in hun interventies, plannen, projecten en maatregelen? Zij gebruiken in essentie drie ideaaltypische sturingsmodellen om participatieprocessen vorm te geven: organisatiegestuurd (bevoogdende planning), hybride gedreven (collaboratieve planning) en maatschappelijk gedreven (faciliterende planning). Elke vorm – en ook elke mogelijke tussenvorm – heeft zijn eigen waarde in het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. De vraag is dan ook in welke situatie welke sturingsvorm het meest geschikt is. In dit hoofdstuk wordt daartoe een voorstel gedaan.

Deel V (hoofdstuk 10), ten slotte, is de synthese van deze studie. Hier wordt enerzijds een korte samenvatting van het argument tot dan toe gegeven en anderzijds worden de theoretische en praktische inzichten op een hoger plan getrokken.



DEEL II

CONTEXT



Wanneer wordt afgegaan op de titel van het meest recente nationale actieplan voor probleemwijken is het creëren van krachtwijken het doel. “De term ‘krachtwijk’ is gekozen, omdat het terugleggen van de kracht bij de bewoners in de wijkaanpak centraal staat en het hierbij bovendien niet alleen gaat om het ‘stenen stapelen’, maar er ook een nadrukkelijke verbinding met de sociaal-economische agenda en veiligheid wordt gelegd” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 4). Opvallend is echter dat nergens wordt gedefinieerd wat een krachtwijk is. Een krachtwijk wordt ingekleurd met vage zinsneden en termen als “wijken waar bewoners kansen hebben en weer graag wonen” en dat het “vitale, woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zijn waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren” (idem: 8). Welke doelstellingen zitten er achter deze vage zinsneden en termen uit het ‘actieplan krachtwijken’? Vragen als ‘wat is een krachtwijk?’ en ‘waarop en hoe kan het beste worden geïntervenieerd om krachtwijken te stimuleren?’ worden niet of nauwelijks gesteld. Het lijkt wel of iedereen precies weet wat ermee wordt bedoeld.

Om het wijkenbeleid succesvol te laten zijn, is het echter van vitaal belang om deze vragen te stellen en zo goed als mogelijk te beantwoorden. Uiteindelijk wordt planning immers beoordeeld op haar rechtvaardige uitkomsten (zie bijvoorbeeld Campbell & Marshall, 1999; Hillier & Gunder, 2005). Zonder een goed begrip van wat een krachtwijk is en hoe bijvoorbeeld participatieprocessen het beste kunnen worden vormgegeven om bij te kunnen dragen aan het stimuleren van krachtwijken zijn beleidsinspanningen immers meer bezigheidstherapie dan het doelgericht aansturen op rechtvaardige uitkomsten.

Eén van de centrale lessen uit het huidige

‘post-tijdperk’ is dat deze beleidsinspanningen alleen begrepen kunnen worden in de context waarin ze plaatsvinden (zie bijvoorbeeld Allmendinger, 2002a). Het gaat hier zowel om de historische als de huidige politieke en sociaal-culturele context (zie bijvoorbeeld Kuhn, 1970; Foucault, 1972; 1977; Flyvbjerg, 2004). Een antwoord op de bovenstaande vragen is dan ook te reconstrueren door de centrale elementen van het huidige beleid – inclusief de daaruit voortkomende inspanning – af te zetten tegen de historische context. Hiermee wordt het wijkenbeleid zoals verwoord in het ‘Actieplan krachtwijken’ (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007) gezien als een exponent van de huidige tijdsgeest gebaseerd op een padafhankelijke geschiedenis. De historische context staat centraal in hoofdstuk 2 en verhaalt over het padafhankelijke maar schoksgewijze verhaal hoe honderd jaar wijkaanpak leidt tot het huidige krachtwijkenbeleid. De huidige sociaal-culturele context staat centraal in hoofdstuk 3. Hier wordt dieper ingegaan op de doelstellingen en werkwijze van het krachtwijkenbeleid.

2 Tot opbouw van de (wijk)samenleving

Het eeuwigdurende beschavingsoffensief



Met het huidige wijkenbeleid wordt geprobeerd om de samenleving van onderaf op te bouwen. Het is echter een illusie om te denken dat dit beleid zomaar uit de lucht komt vallen. Het is de zoveelste poging in ruim honderd jaar interveniëren in probleemwijken. Denk bijvoorbeeld maar aan de woningwet van 1901, de wijk-gedachte, 'onmaatschappelijkheidsbestrijding', de klassieke stadsvernieuwing, het bouwen voor de buurt, het wijkwelzijnswerk, woonscholen, krotopruijing, stedelijke vernieuwing, sociale vernieuwing, het Grotestedenbeleid, containerwoningen, sociale herovering, et cetera. Het krachtwijkenbeleid heeft dan ook vele voorgangers (en krijgt waarschijnlijk ook vele opvolgers).

Voor een goed begrip van het krachtwijkenbeleid is het niet alleen noodzakelijk om naar de actuele context te kijken maar ook naar de historische context. Het huidige beleid is niet alleen een exponent van de huidige tijdsgeest. Het krachtwijkenbeleid is evenals zijn voorgangers en opvolgers deels geïnspireerd door de voorgaande beleidsinspanningen. Het is deze padafhankelijke geschiedenis die centraal staat in dit hoofdstuk. In combinatie met hoofdstuk 3 wordt beargumenteerd dat het doel van het huidige beleid het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken is. Oftewel: wijken die bestaan uit bewoners en buurtgemeenschappen die in staat zijn om gepercipiëerde problemen op te lossen of te voorkomen binnen de (on)geschreven maatschappelijke conventies.

In dit hoofdstuk staan dus de voorgangers van het huidige wijkenbeleid centraal. Het doel van dit hoofdstuk is niet om een complete historische beschrijving te geven van ruim honderd

jaar wijkbeleid. Het is meer een karakter-schets om het huidige beleid beter te kunnen begrijpen, verklaren en analyseren. In deze beschrijving staat participatie van bewoners centraal op twee manieren:

- 1 *hoe worden door de tijd heen bewoners geacht te participeren in de (wijk)samenleving, en*
.....
- 2 *hoe wordt participatie van bewoners vormgegeven in het vormgeven en uitvoeren van beleid om (1) te bereiken?*
.....

Leeswijzer

De mens maakt continu toekomstplannen en handelt hier intentioneel naar (zie bijvoorbeeld Dankbaar, 2008). Het planmatig vormgeven van de (wijk)samenleving is hier een professionele exponent van. Tot in de jaren zeventig van de twintigste eeuw is er een heilig geloof dat de overheid de (wijk)samenleving kan creëren. In de periode voor de oorlog is dit bijvoorbeeld terug te zien in de ordenende werking van de Woningwet (1901) en de Gezondheidswet (1902). In deze periode wordt krotopruijing gecombineerd met het classificeren van en interveniëren in 'ontoelaatbare' of 'sociaal zieke' gezinnen. 'Ontoelaatbare' en 'sociaal zieke' gezinnen worden in toenemende mate ondergebracht in zogenaamde woonscholen, terwijl 'toelaatbare' gezinnen in nieuw gebouwde huizen worden gehuisvest. Direct na de Tweede Wereldoorlog wordt het opruimen van krotten in combinatie met het classificeren van en interveniëren

in gezinnen doorgezet – dergelijke gezinnen worden nu echter geclassificeerd in termen van 'maatschappelijkheid'. Dit beleid wordt echter aangevuld met ideeën als cityvorming, de wijkgedachte, functionele differentiëring en een aanzienlijke bouwopgave als gevolg van verwoestingen in de Tweede Wereldoorlog. De periode tot aan de Tweede Wereldoorlog staat centraal in paragraaf 1, terwijl de periode direct na de Tweede Wereldoorlog wordt beschreven in paragraaf 2.

Begin jaren zeventig wordt een nieuwe weg ingeslagen. Neoliberale opvattingen krijgen steeds meer de overhand. Maakbaarheid zonder nationale overheid wordt nu in toenemende mate het ideaalbeeld. Bewoners worden steeds vaker gezien als autonome burgers die zelf verantwoordelijk zijn voor hun leven en daar dan ook zelf sturing aan dienen te geven. Daarnaast trekt de nationale overheid zich steeds meer terug en legt ze steeds vaker verantwoordelijkheden neer bij marktpartijen en gemeenten. In de jaren zeventig en tachtig is dit bijvoorbeeld terug te zien in de klassieke stadsvernieuwing, (de stevige kritiek op) de (wijk)welzijnsplanning, grootschalige bezuinigingen op het welzijns-werk en de introductie van het concept van de 'zorgzame samenleving'. Deze ontwikkelingen staan centraal in paragraaf 3.

Door bestuurlijke vernieuwingen als het Sociale Vernieuwingsbeleid en het Grotesteden-beleid wordt (de bewoner van) de (probleem) wijk begin jaren negentig opnieuw het ankerpunt voor de opbouw van de Nederlandse samenleving. Autonomie en zelfverantwoordelijkheid blijven hierbij hoog in het vaandel staan. Zo wordt de Nederlandse burger nu gezien als actieve wijkbewoner die de gemeente aanspreekt op de (on)veiligheid en (on)aantrekkelijkheid van zijn/haar woon- en leefomgeving en als co- of medeproducent van beleid. Tegelijk met deze bestuurlijke vernieuwingen wordt er ook fysiek geïnvesteerd in probleemwijken. Aan de hand van het Stedelijk Vernieuwingsbeleid wordt door middel van differentiatie van de woningvoorraad geprobeerd sociaal-ruimtelijke concentraties van lagere inkomensgroepen te voorkomen, de sociale cohesie te versterken en

de leefbaarheid van wijken te verbeteren. In het welzijnswerk, ten slotte, komt langzaam een 'modern paternalisme' opzetten: empowerment van en 'bemoeizorg' voor sociaal en economisch zwakke gezinnen wordt de nieuwe werkmethode. In paragraaf 4 worden deze bestuurlijke vernieuwingen, de stedelijke vernieuwing en het moderne paternalisme beschreven.

1

Krotopruiming en het Classificeren van Gezinnen

Rond 1850 is zestig tot zeventig procent van de stedelijke bevolking

armlastig of minvermogend. Tot de minvermogenden behoorden degenen die niet over financiële reserves beschikten. Bij hen lag de armoede op de loer. Ze sloeg toe zodra men werkloos, ziek, invalide of gewoon oud werd. Ook arbeiders die werk hadden, hoorden vaak tot de behoeftigen. Hun loon was te laag om er van rond te kunnen komen.

(Dercksen & Jansen-Verplanke, 1987: 11)

Deze armlastigen en minvermogenden wonen in achterbuurten waar slecht onderhouden krotten dicht op elkaar staan en waar riolering en stromend water ontbreken. Epidemieën hebben er dan ook vaak vrij spel (zie bijvoorbeeld Ekkers, 2006; Van Wel, 1999; Dercksen & Jansen-Verplanke, 1987).

Het is in deze tijd dat de woning als aangrijpingspunt voor samenlevingsopbouw steeds meer in de belangstelling komt te staan. Zo zien filantropen in goede huisvesting de oplossing voor het armoedevraagstuk. Een net huishouden zou een krachtige prikkel zijn om te werken en arbeidersgezinnen te verheffen (zie bijvoorbeeld Ekkers, 2006; Van Wel, 1999). Hygiënisten leggen juist een verband tussen gezondheid en slechte huisvesting. Het verbeteren van de huisvesting van arbeiders zou leiden tot een vermindering van grootschalige epidemieën als cholera (idem). Het zal echter nog vijftig jaar duren voordat de Nederlandse staat zich actief met woningbouw gaat bemoeien. Tot die tijd is huisvesting van arbeiders een particulier initiatief, hetzij door fabrikanten dan wel door filantropische, welgestelde burgers uit de bovenklasse.

De Woningwet van 1901 en de hieraan gekoppelde Gezondheidswet van 1902 vormen de officiële tijdsmarkering van actieve staatsbemoeienis met volkshuisvesting en samen-

levingsopbouw (zie bijvoorbeeld Van der Cammen & De Klerk, 2003). De wet biedt gemeenten onder andere de mogelijkheid om woningen onbewoonbaar te verklaren, bouwverordeningen op te stellen en financiële steun te verlenen aan gemeentelijke woningbouwbedrijven en door de staat erkende particuliere woningbouwcorporaties. In eerste instantie verloopt de invoering van de wet traag en worden er vooral subsidies gegeven voor het slopen van krotten. De bovenklasse had immers eerder last dan voordeel van de nieuwe regels en zij waren het die de gemeentelijke bestuurders kozen (idem). Het wegvallen van de particuliere woningbouwproductie tijdens de Eerste Wereldoorlog leidt tot woningnood en revolutionaire neigingen onder de arbeidersklasse. Een stevige financiële interventie vanuit het rijk heeft tot gevolg dat nu niet meer alleen krotten worden gesloopt maar ook nieuwe arbeiderswoningen worden gebouwd (zie bijvoorbeeld Ekkers, 2006).

Niet ieder arbeidersgezin uit een gesloopt krot komt echter in aanmerking voor een nieuwe woning. Er wordt een onderscheid gemaakt naar nette gezinnen, financieel zwakke gezinnen, sociaal zwakke gezinnen, asociaal zwakke gezinnen en hopeloze gevallen (zie bijvoorbeeld Van Wel, 1999). De eerste categorie komt in aanmerking voor een nieuwe woning. De overige vier categorieën worden geclassificeerd als ontoelaatbaar. Een gezin is ontoelaatbaar wanneer wordt voldaan aan ten minste één van de volgende drie kenmerken: (1) het verwaarlozen van de woning, zichzelf en hun gezin, (2) het veroorzaken van burenoverlast, en (3) het niet betalen van huur (zie bijvoorbeeld De Regt, 1981).

In het vaststellen van (on)toelaatbaarheid speelt de 'woningopzichteres' een belangrijke rol. Het beroep van woningopzichteres wordt uitgeoefend door 'dames van stand'. Zij komen op woningbezoek bij potentiële en bestaande huurders om te beoordelen of het gezin (nog) voldoet aan toelaatbaarheid op basis van de bovenstaande kenmerken (zie bijvoorbeeld De Regt, 1981; 1984; Van Wel, 1999; Dercksen & Jansen-Verplanke, 1987). Daarnaast int ze

de huur, controleert ze de levenswijze van de huurders en de naleving van het huurreglement. Wordt één van de bovenstaande drie kenmerken aangetroffen bij een gezin dan volgen er pedagogische berispingen en bij hardnekkigheid wordt de huur eenzijdig opgezegd. Door op deze manier te werk te gaan, zo is de gedachte, hoopt men 'nette burgers' te creëren:

Uitgangspunt van het woningopzichteressenwerk was de gedachte dat een nieuw huis nog niet garandeerde dat de bewoners het goed zouden bewonen. Hun moest stapje voor stapje geleerd worden om zich netjes in hun nieuwe woning te gedragen. Men hoopte dat er van het contact met de woningopzichteres een beschavende invloed zou uitgaan.

[Dercksen & Verplanke, 1987: 17]

Ontoelaatbare gezinnen worden niet getolereerd door particuliere en gemeentelijke huisvesters en worden binnen zeer korte tijd weer op straat gezet. Het is echter niet alleen de bovenklasse die neerkijkt op de 'ontoelaatbaren'. Ontoelaatbare gezinnen zijn een soort 'restcategorie' die ook door geëmancipeerde arbeiders met de nek worden aangekeken. Enerzijds gebeurt dit uit angst: het herinnert hen aan een situatie waarin zij zelf niet zo heel lang geleden zaten. Anderzijds wordt het overlastgevend gedrag als storend ervaren:

Het gedrag van "achterblijvers" werd voor de emanciperende groepen steeds minder acceptabel. Hun tolerantie tegenover "onrespectabel" gedrag werd geringer. Zij gingen het als storend ervaren deelgenoot gemaakt te worden van de echtelijke twisten van hun burens, die niet zelden op straat werden uitgevochten, zij wilden niet langer betrokken worden bij de burenruzies die door de veelvuldige, onvermijdelijke contacten in de volksbuurten aan de orde van de dag waren en die vaak tot schreeuw- en vechtpartijen op straat aanleiding gaven. Het dronkemansgedrag op straat werd sterker afgekeurd naarmate het drankgebruik onder arbeiders afnam, en waar zijzelf zindelijkheid in, maar ook rond de woning, in trappenhuizen, portalen en op straat belang-

rijker waren gaan vinden, werd de vuilheid van anderen steeds aanstootgevender. Luidruchtigheid van burens, zowel binnenshuis als op straat, was een teken van gemis aan zelfbeheersing waarvan men last kreeg. Ook afwijkend seksueel gedrag werd steeds minder tolerant bekeken. Met het proces van sociale stijging dat de arbeidersklasse doormaakte, werd een "puriteinse" moraal steeds sterker en werden inbreuken op die moraal feller afgekeurd. Zowel particuliere huiseigenaars als gemeenten kregen herhaaldelijk verzoeken binnen om "onzedelijke" gezinnen de huur op te zeggen.

[De Regt, 1981: 397]

De ontoelaatbaren worden echter niet aan hun lot overgelaten. Na een stevige discussie tussen voorstanders van segregatie – die wijzen op het gevaar van 'besmetting' – en voorstanders van spreiding – die wijzen op het gevaar van stigmatisering – worden ontoelaatbare gezinnen gehuisvest in 'woonscholen' (zie bijvoorbeeld De Regt, 1986) als Zomerhof in Den Haag, Het Kerkwegcomplex in Utrecht, en Zeeburgerdorp en Astendorp in Amsterdam (zie voor een beschrijving van deze complexen Dercksen & Jansen-Verplanke, 1987: 25-30). In deze woonscholen worden de ontoelaatbaren door woningopzichteressen of opzichtersechtparen opgevoed tot 'nette gezinnen', 'nette betalers' en 'rustige, kalme bewoners' (De Regt, 1981; Van Wel, 1999). Hiertoe acht men streng toezicht en discipline belangrijke middelen.

In zo'n complex moet in de allereerste plaats tucht heersen, een tucht, die van buitenaf opgelegd, door het bekwaam en taktisch optreden der opzichteres langzamerhand moet overgaan in een innerlijke tucht, als gevolg van de veranderingen in het wezen en denken van de haar toevertrouwen.

[De Regt, 1981: 413]

De term 'ontoelaatbaar' wordt rond 1930 vervangen door 'onmaatschappelijk'. Onmaatschappelijkheid wordt geassocieerd met geestelijke onvolwaardigheid (zie Van Wel, 1999; Dercksen & Jansen-Verplanke, 1987):

Slechte woningen maken slechte mensen, maar slechte mensen maken omgekeerd ook slechte woningen.

(Delhez, 1928 in: Dercksen & Jansen-Verplanke, 1987: 51)

Onmaatschappelijkheid wordt gezien als een armoedeziekte die besmettelijk is:

De verontrusting over het zedelijk verval was groot en deskundigen in de geestelijke volksgezondheid voerden het onmaatschappelijke gezin op als schrikbeeld, niet alleen voor de directe burens (zoals vroeger de ontoelaatbaren) maar voor het hele Nederlandse volk. Men sprak in epidemiologische termen over besmettelijke infectiehaarden van moreel verval waartegen de (nog) gezonde gemeenschap moest worden beveiligd door deze kankergezwellen uit de samenleving te lichten. Onmaatschappelijkheidsbestrijding was 'een belangrijk onderdeel van de grootste herstelwerkzaamheden van onze zo zeer geteisterde samenleving'. Parasitaire en zedelijk verworden gezinnen ondermijnen het nationale programma van economische en morele wederopbouw.

(Van Wel, 1999: 26)

In combinatie met krotopruiming, (coöperatieve) stadsuitbreiding voor 'nette arbeiders' en het 'woningopzichteressenwerk', blijven 'woonscholen' tot eind jaren vijftig dominant in het opbouwen van de Nederlandse (wijk) samenleving.

2

De wijkgedachte, Cityvorming en Stadsuitbreiding

In de periode 1945-1970 staat Nederland voor een grote opgave. Het land moet weer opgebouwd worden, zowel fysiek in de vorm van woningen, maar ook economisch en sociaal. In de Tweede Wereldoorlog is zestig procent van het productieapparaat verwoest en zijn ruim vierhonderdduizend woningen verwoest of beschadigd (Van der Cammen & de Klerk, 2003). Daarnaast hebben de traditionele democratische instellingen 'massaverwildering en fascisme' niet kunnen voorkomen (De Boer, 2001).

In de eerste jaren na de oorlog staat de wijkgedachte centraal (zie bijvoorbeeld Ekkers, 2006; Van der Cammen & De Klerk, 2003; Van der Pennen, 2004). De *studiegroep Bos* geeft vlak na de Tweede Wereldoorlog een diagnose van het leven in de moderne stad. Deze diagnose is vrij pessimistisch. Ontworteling en bandeloosheid van bewoners worden gezien als de voedingsbodem voor het fascisme (De Boer, 2001). Dit vormt een bedreiging voor een cohesieve samenleving. De wijkgedachte wordt gezien als medicijn tegen de gedesintegreerde samenleving.

De wijkgedachte wordt gekenmerkt door het streven naar een duidelijke stedelijke morfologie van wijken en buurten (Ekkers, 2006). Enerzijds wordt die eenduidigheid gevonden in het stempelmatig en industrieel bouwen (Van der Cammen & De Klerk, 2003). De vorm van de wijk volgt hierbij de sociale functie, maar dan wel met een sociaal evenwichtige bevolkingsopbouw (Veldboer & Kleinhans, 2001); de naar levensfase gedifferentieerde en herhaalde wooneenheden moeten verschillende levensfasen van het huishouden herbergen. Anderzijds wordt die morfologie gevonden in de wijk als zelfstandige eenheid met eigen voorzieningen voor elke groep en als tegenwicht tegen de vereenzamende, ontwortelende en anonimiserende grote stad. Van der Cammen en De Klerk beschrijven het als volgt:

De commissie [Bos] ontwierp een sociaal-ruimtelijk model voor de stadswijk: *‘Wil men de burgerij daadwerkelijk een aandeel geven bij het regelen van haar eigen zaken, dan kan dit maar langs één weg worden bereikt, de weg der decentralisatie.’* Als sociaal wezen diende de mens deel uit te maken van verschillende sferen en milieus. Door een wijksgewijze opbouw van de stad zou hij het gemeenschapsleven hervinden. Het wijkverband moest de nieuwe drager worden van de stedelijke cultuur en de wijkraad de kern van de wijk, *‘niet alleen als organisatorische consequentie van een zeker stedenbouwkundig plan, maar ook als centrum en stimulans van een sociaal-cultureel plan, een structuurplan voor de volksoontwikkeling.’*

(Van der Cammen & De Klerk, 2003: 194)

[de cursief weergegeven zinnen zijn citaten van de studiegroep Bos]

De wijkgedachte is dus niet alleen een ‘sociaal-cultureel medicijn’ tegen de gedesintegreerde samenleving. Ze is deels ook een bestuurlijke vernieuwing. Democratisch gekozen wijkraden moeten het gemeenschapsleven in de wijken nieuw leven inblazen (De Boer, 2001).

Hoewel de wijkgedachte tot in de jaren tachtig op grote schaal wordt toegepast als ruimtelijk structureringsprincipe en voorzieningenkader, wordt ze al snel van haar ideologische lading ontdaan (Ekkers, 2006; Van der Cammen & De Klerk, 2003). Het betoog van Van Doorn op het sociologische *Congres Sociale Samenhang in Nieuwe Stadswijken* (1955) wordt gezien als de doodsteek voor de wijkgedachte (zie bijvoorbeeld Ekkers, 2006; Van der Cammen & De Klerk, Van der Pennen, 2004). Van Doorn betoogt dat functionaliteit in plaats van territorialiteit centraal moet staan in de verhouding tussen stad en wijk (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005). In zijn breed gedragen visie zijn bewoners niet eenzaam vanwege een gebrek aan buurt- of wijkgevoelens. Ze hebben andere bindingen buiten de buurt. De wijk is in deze visie een functioneel onderdeel van de stedelijke agglomeratie.

In de jaren zestig staat selectie en specialisatie naar functie centraal in het ontwikkelen

van de stad. De wijk wordt gezien als onderdeel van de stedelijke agglomeratie (De Boer, 2001). Wijken zijn er om in te wonen, het stadscentrum om te werken en de vrije tijd te besteden. In deze periode vinden er grote stadsuitbreidingen en zogenaamde ‘cityprojecten’ plaats (zie bijvoorbeeld Ekkers, 2006; Van der Cammen & De Klerk, 2003). In het stadscentrum wordt de woonfunctie afgebroken om plaats te maken voor winkels en kantoren. Om het stadscentrum goed bereikbaar te houden vanuit de perifere woongebieden, worden rondwegen en radiale toegangswegen naar het stadscentrum aangelegd.

Wat betreft het sociale werk, staan de jaren na de oorlog in het teken van de onmaatschappelijkheidsbestrijding (zie bijvoorbeeld Bijlsma & Janssen, 2008; Derksen & Verplanke, 1987; Van der Linde, 2007; Van Wel, 1990; 1999). De heersende opinie is dat de afwijkende levenswijze van deze onmaatschappelijke gezinnen een gevaar vormt voor de samenleving.

Gespecialiseerd gezinsmaatschappelijk werk, groeps- en wijkwerk moesten bijdragen aan hun aanpassing aan de burgerlijke levenswijze.

(Van der Linde, 2007: 224)

Deze asociale, sociaal zwakken en antisociale worden gehuisvest in zogenaamde gezins-oorden (tot begin jaren zestig) of geconcentreerd in wooncomplexen of bepaalde wijken (zie paragraaf 1).

In de hulp aan dergelijke gezinnen komen de drie dominante vormen van sociale hulpverlening bij elkaar in de vorm van concentrische hulpverleningscirkels rondom die gezinnen. De eerste cirkel bestaat uit

... het gezinsmaatschappelijk werk met de maatschappelijk werkster als centrale contactfiguur, geruggensteund door een team van deskundigen (psychiater, psycholoog, socioloog en geestelijke) en op uitvoerend vlak bijgestaan door gespecialiseerde gezinsverzorgsters.

(Van Wel, 1999: 29)

De maatschappelijk werkers hanteren *social casework* als methode. Deze methode gaat onder meer uit van het opbouwen van een vertrouwensrelatie met elk individueel gezinslid, een methodische en planmatige werkwijze, het voeren van gesprekken en maatwerk (zie bijvoorbeeld Bijlsma & Janssen, 2008: 220-223; Van der Linde, 2007: 53-60; Van Wel, 1999). De gespecialiseerde gezinsverzorgster biedt 'doetherapie' aan.

In deze agogische benadering leefde zij de normen van een gezond gezinsleven voor op het vlak van huishoudelijke technieken, hygiëne, orde en regelmaat, budgettering, kinderverzorging en opvoeding.

(Van Wel, 1999: 30)

De tweede cirkel bestaat uit het groepswerk. Het groepswerk is gericht op ontmoeting tussen de verschillende bevolkingsgroepen via het ontspannings- en clubleven. Het is een middel om de asociale, antisociale en sociaal zwakkeren uiteindelijk deel te laten uitmaken van de cultuur van de burgerij (Bijlsma & Janssen, 2008: 84-87; Van Wel, 1999).

Het ging om sociale-verkeerstraining: het leggen van nieuwe sociale bindingen en het aankweken van gemeenschapszin.

(Van Wel, 1999: 30)

De derde cirkel bestaat uit het wijkwerk, ook wel opbouwwerk of *community work* genoemd. Burgers, zowel 'onmaatschappelijken' als 'maatschappelijken', moeten bij de wijk worden betrokken. Het doel is de lokale samenleving relationeel op te bouwen. De wijk is immers de samenleving in het klein (Bijlsma & Janssen, 2008: 93-98; Van Wel, 1999).

Tekorten in de maatschappelijke infrastructuur, zoals groenvoorzieningen en speelplaatsen, vormden het aangrijpingspunt voor bewonersacties om hun woon- en leefomstandigheden te verbeteren. Niet gezinnen maar de leefbaarheid van buurt of wijk staat hierbij voorop.

(Van Wel, 1999: 30)

De drie vormen van sociaal werk, al dan niet toegepast op 'onmaatschappelijken', worden gekenmerkt door een paternalistische inslag. Het geloof in de maakbaarheid van de (wijk) samenleving is tot ver in de jaren zestig groot. In de loop van de jaren zestig zwelt echter de kritiek op bevoogding aan. Er wordt stevig geageerd tegen de macht van maatschappelijke instellingen – 'het establishment' – en verzet tegen autoritaire en paternalistische gezagsdragers – 'de regenten' – neemt hand over hand toe (zie bijvoorbeeld Van der Linde, 2007: 191-213).

Ook de onmaatschappelijkheidsbestrijding ontkomt niet aan het vernieuwingsstreven in deze culturele revolutie. Herman Milikowski stelt de rol van 'onmaatschappelijkheidsbestrijders' als politici, pastoors en werkgevers ter discussie. Bevoogding door de staat, kerk en industriële zijn in zijn ogen "een objectief sausje" aangebracht door de boven- en middenklasse "over hun eigen subjectieve middleclass-normen" (Van der Lans, 2004). Bewoners moeten zich volgens Milikowski ontwikkelen vanuit hun eigen kracht en cultuur. In de woorden van Van Wel:

[Milikowski] stelde de norm emancipatie tegenover burgerlijke aanpassing: emancipatie kon niet buiten onaangepast gedrag; onmaatschappelijk gedrag daarentegen verhinderde de maatschappelijke vooruitgang. In een klassenmaatschappij bestendigden sociaal-economisch machtigen de ongelijke voorwaarden tot levensontplooiing. Bij hen lokaliseerde hij de primaire onmaatschappelijkheid; secundaire onmaatschappelijkheid was (mede) een afgeleide van het onmaatschappelijk gedrag van huisjesmelkers, speculanten en woekeraars. De bordjes werden verhangen: de eerste groep moest worden bestreden en niet de tweede, die tot dan door de onmaatschappelijkheidsbestrijding werd bestookt. Volgens Milikowski zette het meer zoden aan de dijk de 'onmaatschappelijke' levensomstandigheden aan te grijpen, zoals slechte huisvesting, economische en culturele achterstand, en onvoldoende sport- en recreatiemogelijkheden.

(Van Wel, 1999: 30-31)

De 'culturele revolutie' van de jaren zestig leidt uiteindelijk tot een verbanning van onmaatschappelijkheidsbestrijding op de paternalistische manier. De hulpverlening gaat zich steeds meer concentreren op de problematische samenlevingssituaties van het gedepriveerde gezin (zie paragraaf 3).

3

Klassieke Stadsvernieuwing, Wijkwelzijn en Bewonersinspraak

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig wordt het beleid van stadsvorming door uitbreiding, verkeersprojecten en functionele scheiding van functies onhoudbaar (zie bijvoorbeeld De Boer, 2001). Onder stadsbestuurders breekt het besef door dat de steden in een crisis verkeren. Draagkrachtige bewoners en gezinnen met jonge kinderen verhuizen massaal vanuit de oude stadswijken naar de nieuwe wijken of de groeikernen rondom de grote steden. De minder draagkrachtige bewoners, gastarbeiders en ouderen blijven achter of nemen hun plaats in. Deze selectieve migratie bevordert sociaaleconomische ongelijkheid en leidt tot verkrotting van en desintegratie en vervreemding in de oude stadswijken. Plannen voor grootscheepse stadsvernieuwing van deze oude stadswijken volgen snel (Van der Cammen & De Klerk, 2003).

In eerste instantie volgen deze stadsvernieuwingsplannen de functionele logica van de jaren zestig. Bewoners moeten elders worden ondergebracht, vervolgens wordt de gehele wijk gesloopt en vindt nieuwbouw van grotere woningen plaats voor nieuwe, meer draagkrachtige bewoners (De Boer, 2001). Geheel in de lijn met de culturele revolutie van de jaren zestig ontstaan er echter al snel buurtgebonden actiegroepen die bestaan uit buurtbewoners en activisten (Ekkers, 2006, Van der Cammen & De Klerk, 2003). Deze groepen strijden tegen de verloedering en kaalslag in hun buurt en het idee dat ze de rest van hun leven in slaperige groeisteden moeten wonen. Dit protest draagt in sterke mate bij aan wat nu bekend staat als 'klassieke stadsvernieuwing'.

Ekkers (2006) karakteriseert klassieke stadsvernieuwing als volgt: projectgericht organiseren, zeggenschap voor de bewoners, bouwen voor de buurt en planmatig en gefaseerd werken. De projectgroepen bestaan uit ambtenaren van de betrokken diensten die een mandaat hebben van hun sector of

dienst en vertegenwoordigers van corporaties, winkeliers en bewoners. Reden hiervoor is de algemeen heersende opvatting dat een normale hiërarchische lijnorganisatie niet toereikend is voor de integrale buurtproblematiek (Ekkers, 2006). Bewoners krijgen meer zeggenschap doordat de buurtorganisatie formeel wordt erkend (Ekkers, 2006). Bewonersgroepen krijgen inspraak door vertegenwoordigers die zitting hebben in de projectgroepen die belast zijn met het sloop- en nieuwbouwproces. Die inspraak leidt uiteindelijk tot kleinschalige fysieke ingrepen: 'het bouwen voor de buurt'. Hierbij wordt herstructurering gefaseerd – complex na complex – uitgevoerd (idem), krijgt renovatie de voorkeur boven nieuwbouw en hebben de zittende bewoners voorrang bij het terugkeren na de stadsvernieuwingsoperatie (idem). Gaandeweg de jaren zeventig krijgt onder invloed van bewonersinspraak ook de sociale en economische component steeds meer aandacht. Het beheren van woonomgevingen en het plannen van voorzieningen is nodig om verpaupering na de renovatie of nieuwbouw tegen te gaan (idem).

Inspraak van bewoners en de sociaaleconomische component in de klassieke stadsvernieuwing heeft nog een drijfveer, namelijk de zogeheten (wijk)welzijnsplanning. Dit is een politiek-bestuurlijk traject waarbij gemeenten uiteindelijk verantwoordelijk worden voor de planning van welzijn. Voortaan moeten er plannen worden gemaakt met bewoners in plaats van plannen voor bewoners (De Boer, 2001). Deze (wijk)welzijnsplanning komt ook tot uiting in het perspectief op 'gedepriveerde gezinnen' – de opvolger van de term 'onmaatschappelijkheid' (zie boven). De kenmerken van dit perspectief zijn:

- 1 Niet de probleemgezinnen zijn object van kritiek, maar de problematische samenlevingssituaties in volksbuurten, met als gevaar sociale en culturele desintegratie;**
- 2 De oorzaken worden gelegd bij maatschappelijke deprivatiemechanismen op het vlak van kennis, inkomen en macht, waardoor gezinnen in een situatie van**

maatschappelijke achterstand of achterstelling raken;

3 De doelen variëren van verbetering van de lokale sociaal-culturele infrastructuur tot radicale maatschappijverandering;

4 Model voor de praktijk is het [Opbouwwerk in Bijzonder Situaties]: het club- en buurt huis in oude (volks)wijken, met het opbouw werk als centrale werksoort.

(Van Wel, 1999: 33)

Eind jaren zeventig komt er echter steeds meer kritiek op het (wijk)welzijnswerk. Twee publicaties staan synoniem voor deze kritiek. De filosoof Achterhuis verwoordt deze kritiek in zijn boek *De markt van welzijn en geluk* (Achterhuis, 1979). Het welzijnswerk is in zijn visie compleet met zichzelf en de eigen instelling bezig in plaats van met de cliënt; het welzijnswerk heeft een disciplinerende functie. Het door de overheid gesubsidieerde sociale werk functioneert in feite als een bedrijf. Hiermee bedoelt hij dat het welzijnswerk weliswaar zegt dat ze er voor 'de klant' is, maar in feite door aanbodgericht werken zijn eigen vraag creëert. Mensen worden afhankelijk van en passief gemaakt door het aanbod uit het welzijnswerk. Daarnaast stelt hij dat er inmiddels 15.500 instellingen gesubsidieerd worden maar dat onbekend is wat het oplevert. De journalist Vuijsje heeft in 1977 al stevige kritiek geleverd op dit laatste punt. Hij stelt dat de 'nieuwe vrijgestelden' – de sociale wetenschappers en welzijnswerkers die (in hun ogen) de belangen van de sociaal zwakken behartigen – zich bezig houden met vage dingen die 'gewone' mensen ook kunnen. Dit in tegenstelling tot 'echte beroepen' als productiemedewerkers en advocaten (Vuijsje, 1977).

Deze kritieken missen hun uitwerking niet op het welzijnswerk. In combinatie met de opkomst van neoliberale ideeën als vrijheid, zelfstandigheid, eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid volgen begin jaren tachtig stevige bezuinigingen en herstructureringen. Tegelijkertijd wordt echter het concept van de 'zorgzame samenleving' geïntroduceerd (Van der Linde, 2007). Niet de overheid, maar burgers zelf moeten verantwoordelijkheid

nemen om de samenleving vorm te geven en te zorgen voor elkaar. In de woorden van Van der Linde:

De anti-autoritaire tijdgeest van de jaren tachtig zag in de overheid niet meer het schild voor de zwakken, maar de macht van de bureaucratie. Tegenover de verstikkende en geld verkwistende bureaucratie werd de bevrijdende werking van de markt verwelkomd. Tegenover het eigenbelang van paternalistische professionals werd de autonomie en de zelfredzaamheid van de mondige burger op het schild geheven.

(Van der Linde, 2007: 241)

4

Bestuurlijke Vernieuwingen, Stedelijke Vernieuwing en 'Modern Paternalisme'

Begin jaren negentig dient zich een nieuw hoofdstuk aan in de wijk als ankerpunt voor de opbouw van de Nederlandse samenleving. In 1990 start de nationale overheid met het Sociale Vernieuwingsbeleid. Dit beleid is in eerste instantie niet gericht op de wijk, maar op nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de lokale overheid (zie bijvoorbeeld Hommes, 1994; Van der Heiden, 1991). Hierbij wordt aan gemeenten een regierol toebedacht, terwijl het rijk een voorwaardenscheppende, kaderstellende en ondersteunende rol heeft (De Boer & Duyvendak, 1998; Idenburg & Kensen, 1996). De Boer (2001) verwoordt het als volgt:

Volgens de in maart 1990 gepresenteerde 'Nota Sociale Vernieuwing' ging het daarbij om het wegwerken van maatschappelijke achterstanden door 'geconcentreerde actie op het grondvlak van de samenleving', waarbij het van belang was dat er 'een nieuw evenwicht wordt gevonden tussen rechten en plichten' van burgers en overheden. Dat inhoudelijk geformuleerde doel werd in de praktijk nagestreefd met een procedurele, bestuurlijke aanpak: de rijksoverheid wilde voorwaarden scheppen voor lokale sociale vernieuwing door middel van decentralisatie en deregulering.

(De Boer, 2001: 42-43)

Hoewel het sociale vernieuwingsbeleid hoofdzakelijk een bestuurlijke vernieuwing betreft, geeft de landelijke overheid wel het advies aan gemeenten om hun beleid op buurten en wijken te richten (De Boer, 2001). In de woorden van het Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport:

... De wijkenaanpak [biedt] de mogelijkheid om de stad op een kleiner schaalniveau beter te doorgronden en op dat niveau gerichte interventies te plegen. [Het is immers] noodzakelijk om

een gedegen kennis van de lokale samenleving op te bouwen. Alleen dan kan een relevante invulling worden gegeven aan begrippen als participatie, sociale uitsluiting, de multiculturele samenleving, sociale cohesie. ... [Daarom is het van belang dat] de centrale actoren in het lokale welzijnsbeleid de lokale netwerken blijven aanboren en enthousiasmeren, om zo de 'kleine' lokale vragen op de agenda geplaatst te krijgen en te houden en niet zonder meer te groeperen onder de landelijke 'grote thema's'.

(Ministerie van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1996: 9-12)

Het Sociale Vernieuwingsbeleid krijgt rond 1995 met het Grotestedenbeleid zijn natuurlijke opvolger. Ook het Grotestedenbeleid is voornamelijk een bestuurlijk antwoord op maatschappelijke problemen in wijken (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005). Het Grotestedenbeleid is gestoeld op vier pijlers: economie, veiligheid, sociaal en fysiek. In de eerste jaren is voornamelijk de economische pijler dominant, maar na de eeuwwisseling zijn het vooral de sociale en de veiligheidspijler die de boventoon voeren (www.kei-centrum.nl).

Het Grotestedenbeleid is een twee-eenheid met Stedelijke Vernieuwing. De nota Stedelijke Vernieuwing (1997) is de herijking van de nota Belstato (beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst) uit 1992. De nota Belstato bestempelt stadsvernieuwing als een eindige opgave. Stadsvernieuwing is een fysieke inhaaloperatie; onderhoud en beheer van de oude stadswijken vallen buiten het beleid. Er zijn slechts extra financiële middelen nodig om de opgave af te maken (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1992). In de nota Stedelijke Vernieuwing is echter een omslag te zien. Stadsvernieuwing als eindige en eenmalige opgave resulteert niet in het gewenste resultaat. Een blijvende investering in herstructurering, onderhoud, beheer en sociaaleconomische aspecten wordt noodzakelijk geacht om verloedering tegen te gaan (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1997).

Het stedelijk vernieuwingsbeleid neemt de

wijk als uitgangspunt (De Boer, 2001). Fysieke herstructurering wordt gepleegd om sociaal-ruimtelijke concentraties van lagere inkomensgroepen te voorkomen, de leefbaarheid van de wijk te verbeteren en de positie van de buurt/wijk op de woningmarkt te versterken zodat de verhuurbaarheid van woningen ook op de langere termijn is gegarandeerd. Gedeelten van de goedkope woningvoorraad dienen te worden gesloopt om plaats te maken voor huizen in duurdere prijsklassen, zowel koop als huur. Differentiatie van de woningvoorraad in combinatie met voorbeeldfuncties van welgestelden en doorgroeimogelijkheden in de wijk moeten gettovorming, concentratie van lage inkomens en etniciteit, en een gebrekkige sociale cohesie voorkomen en herstellen (Veldboer & Kleinhaus, 2001).

Stedelijke Vernieuwing en het Grotestedenbeleid leggen gezamenlijk de rode loper uit voor gemeenten en andere lokale professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk om de wijk als uitgangspunt te nemen voor samenlevingsopbouw. Er zijn echter meer maatschappelijke omstandigheden die de wijk tot brandpunt van vele professionele activiteiten maken. Zo is er mede als gevolg van de zoektocht naar een nieuwe legitimatie van het lokale bestuur hernieuwde aandacht voor bewonersparticipatie. Daarnaast (her) ontdekken ook andere instanties de wijk, ondermeer als gevolg van schaalvergroting en/of verzelfstandiging (De Boer, 2001).

In de jaren zeventig ontstaat inspraak van bewoners in (fysieke) buurtangelegenheden. Begin jaren negentig wordt onder meer door toedoen van het Sociale Vernieuwingsbeleid bewonersparticipatie hernieuwd (Van der Pennen, 1998). Enerzijds is de burger mondiger geworden, beter opgeleid en heeft ze inmiddels ervaringen met inspraak (De Boer, 2001). Anderzijds moet het lokale bestuur op zoek naar een nieuwe legitimatie als gevolg van de dramatisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 (idem.). Bestuurlijke vernieuwingen volgen. Die bestuurlijke vernieuwingen krijgen onder andere hun uitwerking in het streven naar grotere betrok-

kenheid van burgers. De burger is nu niet alleen meer samensteller van politieke organen. Hij/zij wordt nu ook gestimuleerd om 'een actieve burger' te zijn (Commissie Wallage, 2001). De burger, zo is de gedachte, heeft ook een verantwoordelijke rol met betrekking tot deelname in maatschappelijke activiteiten in het publieke domein. Burgers worden nu gezien als betrokkene – 'partner' – bij de ontwikkeling van, besluitvorming over en uitvoering van beleid (zie bijvoorbeeld Commissie Wallage, 2001; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2000). De burger wordt co- of medeproducent van beleid (zie bijvoorbeeld Tops e.a., 1996; Van de Graaf & Hoppe, 1989).

De wijk heeft een belangrijke rol gehad in de bestuurlijke vernieuwingen. De nationale overheid hevelt tijdens de Sociale Vernieuwing vele beleidstaken over naar het gemeentelijke niveau en adviseert gemeenten om hun beleid op buurten en wijken te richten (zie boven). Door de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 wordt veel beleid 'door-gedecentraliseerd' naar wijken en buurten (Davelaar e.a., 2002). Wijkgericht beleid wordt dan ook gezien als een manier om de gecreëerde kloof tussen overheid en burgers te verkleinen. De burger wordt nu gezien als actieve wijkbewoner die de gemeente aanspreekt op de (on)veiligheid en (on)aantrekkelijkheid van zijn woon- en leefomgeving. De lokale overheid ziet zichzelf als een participerende overheid die wijkbewoners wil ondersteunen bij de zorg voor een kwalitatief goede leefomgeving, maar ook als een overheid die bewoners zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid laat dragen voor die leefomgeving (Tops & Van Vugt, 1998). Buurtbewoners kunnen nu niet alleen inspreken maar ook de politieke wijkagenda mede bepalen. Depla (1996) noemt bijvoorbeeld wijk- en buurtbeheer, wijk- en buurttraden en wijk- en buurtdagen als nieuwe instrumenten die worden gebruikt door lokale overheden.

Naast deze bestuurlijke veranderingen (her)ontdekken professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk de wijk als aangrij-

pingspunt voor hun beleid. Deels is er sprake van het 'zwaan-kleef-aan' effect (De Boer, 2001), en deels zijn er autonome ontwikkelingen in de betrokken sectoren. Mede als gevolg van bezuinigingen experimenteert de politie bijvoorbeeld met wijkagenten. Woningbouwcorporaties zijn inmiddels verzelfstandigd en krijgen naast de 'woningcomponent' steeds meer verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de leefbaarheid in buurten en wijken (Ekkers, 2006).

In het welzijnswerk wordt rond 1990 'het gedepriiveerde gezin' vervangen door het 'multiprobleemgezin' en komt 'bemoeizorg', het marktdenken en *evidence-based* werken opzetten. Het interventieperspectief op multiprobleemgezinnen heeft een viertal onderscheidende kenmerken:

- 1 Het object van hulp is het gezin als systeem, waarvan de balans tussen draaglast en draagkracht zo is verstoord dat gezinsleden negatief op elkaar betrokken zijn en uithuisplaatsing van kinderen dreigt,**
- 2 De oorzaak wordt vooral gelegd bij competentietekorten van ouders, in het bijzonder wat betreft hun communicatieve opvoedingsvaardigheden,**
- 3 Doel is de empowerment van gezinssystemen: het in evenwicht brengen van opvoedings- of gezinstaken enerzijds, en communicatieve of andere vaardigheden anderzijds.**
- 4 Als interventiemiddel staat de intensieve (klinische en vooral ambulante) gezinsgerichte hulpverlening model, waarin – afhankelijk van de combinatie van problemen – een netwerk van hulpverleners (gecoördineerd door een hometrainer of trajectbegeleider [nu een gezinscoach]) een activerende 'zorg op maat' kan bieden.**

(Van Wel, 1999: 38).

Bemoeizorg komt voort uit het besef dat steeds meer mensen tussen wal en schip vallen; ze hebben hulp nodig maar weten de weg naar de instanties niet te vinden (zie bijvoorbeeld Henselmans, 1993). Door professionalisering,

institutionalisering en bureaucratisering bovenop het antipaternalisme is een welzijns-aanpak ontstaan waarin professionals zich sterk hebben gespecialiseerd, bezig zijn met verslaggeving en verantwoording afleggen, hun eigen werkgebied verdedigen en zich terugtrekken achter het eigen bureau (Van der Lans, 2005, zie ook Lipsky, 1980). In de vorm van een pamflet – genaamd *Naar een modern paternalisme* – roepen Kuypers en Van der Lans op tot het helpen van deze mensen:

Nodig is een nieuw mengsel van betrokkenheid en doeltreffendheid ... voor professionals die op het brede terrein van welzijn hun werk doen. Een voorbeeld daarvan is de opkomst van het begrip 'bemoeizorg' in de geestelijke gezondheidszorg. De essentie van die aanpak is: niet afwachten totdat ze naar de instellingen toe komen, de mensen achter de vordden blijven zitten, ze blijven opzoeken, hen corrigeren als het moet en vooral veel praktische hulp bieden. ... Wij pleiten voor een nieuwe professionele invulling van een gegeven dat wij tot de kern van de Nederlandse verzorgingsstaat blijven rekenen – het uitgangspunt dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. En dat betekent inderdaad bemoeien, opzoeken, meegaan, aanbellen, regelen en sturen en niet (professioneel) wachten tot het te laat is. Dat is een houding die al gauw versleten zal worden als een nieuw soort paternalisme – het zij zo. Het is het soort paternalisme waar het in onze ogen het afgelopen decennium te zeer aan heeft ontbroken.

(Kuypers & Van der Lans, 1994 in Van der Linde, 2007: 245)

Langzaam ontstaat een welzijnsaanpak die onder andere gekarakteriseerd wordt door empowerment, outreachende hulpverlening, vroegtijdige interventie, achter-de-voordeur en een 'er op af' aanpak.

Het marktdenken zorgt er gaandeweg voor dat de verschillende onderdelen van het welzijnswerk worden opgevat als producten die in de markt moeten worden gezet. Het welzijnswerk ontwikkelt zich tot een sector waar offeren, standaardiseren, concurreren,

niet-ideologische zakelijkheid, *evidence based*, managen, productgerichtheid, resultaatgerichtheid en doelgerichtheid centraal komen te staan (zie bijvoorbeeld Van der Linde, 2007).

5

Conclusie: Ruim honderd jaar samenlevingsopbouw in negen begrippenparen

In de naoorlogse geschiedenis is de wijk als aangrijpingspunt voor samenlevingsopbouw een opvallend repeterend element. In de jaren vijftig en zestig staan de wijkgedachte en functionele differentiëring centraal. In de jaren zeventig en tachtig ligt de nadruk op het bouwen voor de buurt en wijkwelzijn. Ook in de jaren negentig en nu is de wijk het aangrijpingspunt om problemen aan te pakken en te bouwen aan een gewenste samenleving. Ondanks dit opvallende repeterende element is er de afgelopen zestig jaar veel veranderd in het denken over en daadwerkelijk interveniëren in de (wijk)samenleving. Deze veranderingen worden samengevat aan de hand van de volgende negen begrippenparen:

- 1 *Centraal – Lokaal.* Het wijkenbeleid heeft zich ontwikkeld van een centraal aangestuurde aanpak naar een lokaal aangestuurde aanpak. De gemeenten en relevante lokale spelers als woningbouwcorporaties en welzijnsinstellingen zijn nu de dominante professionele partijen.
- 2 *Generiek – Gebiedsgericht.* Het wijkenbeleid heeft zich ontwikkeld van een algemene generieke aanpak tot een specifieke gebiedsgerichte aanpak. De lokale context is nu richtinggevend voor het invullen van wijkenbeleid.
- 3 *Sectoraal – Integraal.* Het wijkenbeleid heeft zich ontwikkeld van een aanpak waarin de verschillende sectoren langs elkaar heen werken tot een aanpak waarin integraal wordt samengewerkt.
- 4 *Fysiek – Sociaal.* Het wijkenbeleid wordt gekenmerkt door een slingerbeweging tussen fysieke en sociale ingrepen. In het volgende hoofdstuk wordt beargumenteerd dat de huidige aanpak hoofdzakelijk sociaal is en voortkomt uit de angst dat fysieke ingrepen geen duurzame oplos-

singen genereren. Dit proces is ook te zien in de vooroorlogse periode en tijdens de klassieke stadsvernieuwing.

- 5 *Incidenteel – Continu.* Het 'repareren' en opbouwen van de (wijk)samenleving wordt in eerste instantie gezien als een tijdelijke en eindige opgave. Vandaag de dag is er consensus over het idee dat een continue investering in achterstandswijken noodzakelijk is.
- 6 *Interne oriëntatie – Externe oriëntatie.* Het wijkenbeleid wordt in eerste instantie gekenmerkt door de overheid als hiërarchische lijnorganisatie. Bij de huidige wijkenaanpak staat de samenwerking tussen professionele organisaties en bewoners centraal.
- 7 *Wijkbeheer – Wijkontwikkeling.* Waar in eerste instantie het beheeren van wijken centraal staat, staat nu het ontwikkelen van wijken centraal.
- 8 *Paternalisme – Empowerment.* In het wijkgerichte welzijnswerk is in eerste instantie sprake van een bevoogdende aanpak. Nu staan empowerment en zelfsturing centraal.
- 9 *Lijdend voorwerp – Coproducent.* Tot de jaren zestig zijn bewoners vooral 'lijdend voorwerp' van het wijkbeleid. Na de Tweede Wereldoorlog heeft zich een ontwikkeling ingezet die via het democratisch kiezen van wijkraden en inspraak heeft geleid tot het samen met professionals beslissen over de te kiezen aanpak.

3 Het krachtwijkenbeleid

Het stimuleren van sociale weerbaarheid in veertig probleemwijken



Het krachtwijkenbeleid bouwt voort op ruim honderd jaar samenlevingsopbouw. In termen van de begrippenparen van de conclusie in hoofdstuk 2 is het beleid lokaal, gebiedsgericht, integraal, hoofdzakelijk sociaal, continu, extern georiënteerd, gericht op wijkontwikkeling en empowerment van coproducerende bewoners. Deze typering vertelt ons echter nog niet wat een krachtwijk is. Welke ‘utopisch toekomstige’ wijk zit er verscholen achter vage zinsneden als “wijken waar bewoners kansen hebben en weer graag wonen” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 4) en “vitale, woon-, werk- en leefomgevingen” (idem)?

In dit hoofdstuk wordt hier een antwoord op geformuleerd door het krachtwijkenbeleid systematisch te onderzoeken. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee vragen:

1 *waarin wordt geïntervenieerd en*

2 *hoe wordt hierin geïntervenieerd?*

De eerste vraag heeft betrekking op de inhoudelijke doelstellingen van het krachtwijkenbeleid, terwijl de tweede vraag juist dieper in gaat op de gehanteerde werkwijze. Door de antwoorden op deze twee vragen te combineren, wordt duidelijk dat het krachtwijkenbeleid niet is gericht op het oplossen van individuele, leefbaarheids- en veiligheidsproblemen *an sich*. Bewoners dienen uiteindelijk in staat te zijn deze problemen zelf op te lossen binnen de (on)geschreven maatschappelijke conventies. Bewoners en buurtgemeenschappen die hiertoe in staat zijn, worden in deze studie gedefinieerd als sociaal weerbaar.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt eerst stilgestaan bij de directe aanleiding van het krachtwijkenbeleid (paragraaf 1). Zoals het meeste beleid heeft ook het krachtwijkenbeleid een complexe directe aanleiding. Hier worden de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht.

In de paragrafen 2 tot en met 4 staan de inhoudelijke doelstellingen en werkwijze van het krachtwijkenbeleid centraal, zowel voor het nationale beleidsniveau (paragraaf 2), het lokale beleidsniveau (paragraaf 3) als het project-niveau (paragraaf 4). In de synthese van dit hoofdstuk (paragraaf 5) wordt vervolgens onder meer beargumenteerd dat het doel van het krachtwijkenbeleid het stimuleren van sociale weerbaarheid is. Het gaat niet zozeer om het oplossen van individuele problemen en collectieve leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Bewoners dienen uiteindelijk in staat te zijn om zelf deze problemen op te lossen binnen de (on)geschreven maatschappelijke conventies.

1

Directe aanleiding: Sociale Herovering en de roep om te investeren in weerbaarheid van wijken

In 2003, constateert voormalig minister Kamp (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) dat de stedelijke vernieuwing traag verloopt. Om het tempo te verhogen wordt onder meer extra geïnvesteerd in zesenvijftig 'prioritaire wijken' waar de ernst en cumulatie van maatschappelijke problemen hoog zijn. De focus van dit actieprogramma ligt op fysieke herstructurering en is onderdeel van de bredere tandem 'Stedelijke Vernieuwing – Grotestedenbeleid'. De intentie is dat deze extra beleidsinspanning zal doorlopen tot 2009. Het huidige krachtwijkenbeleid wordt echter in 2007 al de opvolger van het 56-wijkenbeleid. Hiermee verschuift de focus van de investeringen van fysiek naar sociaal. De indirecte aanleiding hiervoor is een publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

In 2005 publiceert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de studie 'Vertrouwen in de Buurt'. In deze publicatie stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat er sprake is van een afnemende betrokkenheid tussen burgers onderling en tussen burgers enerzijds en de politiek anderzijds. Deze afname leidt tot leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken. Eén van de gevolgen is

...dat het bestuur zijn handelen steeds moeilijker kan legitimeren omdat het 'losgezongen' raakt van de burgers. Het resultaat is een slechter functionerende democratie.

(Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005: 11)

Om burgers weer te betrekken bij hun buurt stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een aanpak voor gericht op de behoeften en kwaliteiten van bewoners. Een dergelijke aanpak dient te bestaan uit twee sporen. Het eerste spoor is gericht op 'sociale

herovering'; het herstellen van betrokkenheid en vertrouwen tussen bewoners onderling en tussen bewoners enerzijds en politici en beleidsmakers anderzijds. Het tweede spoor is een kansgedreven benadering van bewoners. Door uit te gaan van de kwaliteiten van bewoners kunnen kansen worden benut zonder voor te schrijven hoe de buurt eruit moet zien. Op basis van het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, introduceert voormalig minister Pechtold (BZK) in 2006 een experiment genaamd 'sociale herovering'. Twaalf wijken krijgen elk twee miljoen te besteden. In deze wijken moet sprake zijn van een negatieve spiraal en bewoners die zich onttrekken aan de wederopbouw van hun wijk. Het doel is deze bewoners weer te betrekken bij (de wederopbouw van) hun wijk en de negatieve spiraal te doorbreken. De focus van het experiment ligt voornamelijk op sociale interventies. Daarnaast is er voor het eerst geen sprake van een verantwoordingsproces rondom de gestelde doelen; het leren en bediscussiëren van successen en mislukkingen staat centraal. Sociale herovering is

het ontwikkelen van sociale en fysieke interventies gericht op (1) het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in de publieke ruimte; (2) het realiseren van een meer evenwichtige samenlevingsopbouw (in concreto: het aantrekken dan wel behouden van middengroepen) en (3) het formuleren van gemeenschappelijke competenties en gedragsregels om het alledaagse verkeer tussen bewoners te bevorderen.

(Engbersen e.a., 2005: 125)

Sociale herovering heeft vier typerende kenmerken. Het eerste kenmerk is een herontdekking van sociale problemen in de wijk en 'achter de voordeur' (idem). Deze herontdekking is in het vorige hoofdstuk beschreven als 'bemoeizorg' (zie hoofdstuk 2, paragraaf 4). Het tweede kenmerk – deels voortkomend uit de herontdekking van sociale problemen in de wijk en 'achter de voordeur' – is de opkomst van een opdringerige aanpak (Engbersen e.a., 2005). Enerzijds leidt dit tot een steeds repres-

siever wordend beleid gericht op het handhaven van normen, zoals “bestandskoppelingen, cameratoezicht, preventief fouilleren en resocialisatieprogramma’s voor jongeren” (idem, p. 126). Anderzijds leidt dit tot het opleggen van normen en waarden “waarvan wordt verondersteld dat zij het samenleven van bewoners ten goede komen” (idem). Dit uit zich bijvoorbeeld in het opstellen van gedragsregels voor het samenleven in de buurt, wijk of de stad als geheel.

Het derde kenmerk is het realiseren van een samenhangende aanpak (idem). Integraal samenwerken wordt (steeds meer) gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle wijkaanpak. In het onderzoek van deze studie, bijvoorbeeld, komt onder andere naar voren dat professionals zich steeds meer realiseren dat problemen in de wijk en ‘achter de voordeur’ complex zijn. Problemen trekken zich niets aan van professionele en maatschappelijke domeinen. Bovendien hebben problemen vaak meervoudige en onderling gerelateerde oorzaken en consequenties. Daarnaast beseffen professionals dat het oplossen van dergelijke problemen gekenmerkt wordt door een grote mate van onzekerheid. Deze onzekerheid wordt onder andere veroorzaakt door het interveniëren op slechts één of enkele aspecten van het probleem; na de interventie keren de problemen terug of ontwikkelen zich nieuwe problemen. Daarnaast raken professionals er steeds meer van overtuigd dat kennis en middelen verspreid zijn over vele collega’s. Integraal samenwerken is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om problemen succesvol aan te pakken.

Het vierde kenmerk van sociale herovering is de onderkenning van het belang van lagere en hogere schaalniveaus bij het aanpakken van problemen (idem, p. 127). “Er is bovenstedelijk beleid nodig om de problemen die spelen in wijken het hoofd te bieden. Daarbij gaat het vooral om vraagstukken van internationale migratie, huisvesting en werkgelegenheid. Zij vragen om een nationaal of regionaal beleid. Anderzijds is er aandacht nodig voor lagere schaalniveaus zoals straten, huizenblokken en delen van buurten die, gelet op hun sociaal-

economische structuur en cultuur, om een heel specifieke aanpak vragen” (idem). Tegelijk met het sociale heroveringsbeleid, ontstaat er een breed gedragen consensus onder maatschappelijke bestuurders dat fysieke herstructurering in combinatie met inkomensdifferentie niet de heilige graal is. Langzaam dringt het besef door dat fysieke ingrepen de sociaaleconomische achterstanden niet zullen oplossen (vgl. bijvoorbeeld Hall, 1997; Parkinson, 1998; Crump, 2002; Andersen, 2002; Ostendorf e.a., 2001):

Het schrikbeeld dat nu opdoemt, is dat in allerlei wijken na de kostbare fysieke herstructurering het vervalproces onmiddellijk opnieuw inzet.

(KEI, 2007: 11)

Symbool voor deze consensus is de gezamenlijke oproep van politici, publieke en private partijen tijdens het NIROV begrotingsdebat in 2006. Ze roepen het volgende kabinet op om te investeren in *weerbare wijken*. Hierbij hebben ze een mix van intensieve fysieke, sociale en economische maatregelen voor ogen (www.nirov.nl, 8-10-2009).

2

Het nationale beleidsniveau van het krachtwijkenbeleid

In dat volgende kabinet introduceert voormalig minister Vogelaar in 2007 het krachtwijkenbeleid. Dit nieuwe beleid is het antwoord van het kabinet op de oproep van politici, publieke en private partijen om te investeren in weerbare wijken en de opvolger van de 56-wijkenaanpak en het sociale heroveringsbeleid. In dit beleid staan veertig probleemwijken uit achttien gemeenten centraal die de minister in het voorjaar van 2007 heeft geselecteerd op basis van achttien sociaaleconomische indicatoren (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007). Dit zijn de wijken waar volgens het ministerie de problemen zo groot zijn dat een extra (financiële) inspanning bovenop de reguliere inspanningen voortvloeiend uit het Grotestedenbeleid en het Stedelijk Vernieuwingsbeleid is vereist. In deze wijken

blijft de kwaliteit van de leefomgeving door een cumulatie van problemen flink achter bij die van andere wijken in de stad. Complexe maatschappelijke problemen als schooluitval, een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving met weinig mogelijkheden voor sociale contacten, hoge (jeugd)werkloosheid, een gebrekkige inburgering van nieuwkomers en achterblijvende emancipatie en participatie van vooral niet-westerse vrouwen, weinig werkgelegenheid in de buurt, ontoereikende jeugdzorg, gezondheidsachterstanden, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, en het ontbreken van relevante sociale netwerken en contacten, komen in deze wijken veelvuldig en naast elkaar voor. De problemen staan niet op zichzelf; de hardnekkigheid van de problematiek is vooral gelegen in de cumulatie van al deze problemen.

(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 3)

In werkbezoeken spreekt de minister en haar gevolg met bewoners, vrijwilligers, professionals en bestuurders van lokale organisaties in

deze veertig probleemwijken. Zo achterhalen ze inhoudelijke en procesmatige problemen, en kansen en belemmeringen voor een succesvolle wijkenaanpak. Op basis van deze bezoeken wordt het 'Actieplan krachtwijken' opgesteld. Dit actieplan bevat de algemene doelstelling en inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden voor het aanpakken van de veertig probleemwijken.

2.1

De doelstelling van het krachtwijkenbeleid

In de krachtwijken wil het kabinet samen met de gemeenten, bewoners en professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk "de noodzakelijke voorwaarden scheppen om de wijken binnen afzienbare tijd weer de weg omhoog te laten inslaan" (idem). Dit is vertaald in de volgende centrale doelstelling:

De centrale doelstelling van dit Actieplan krachtwijken is om – samen met alle betrokkenen – de 40 wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen. Het resultaat moet zijn, dat deze wijken in 8-10 jaar weer vitale woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zijn waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren.

(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 8)

Het kabinet stelt in het 'Actieplan krachtwijken' dat het belangrijk is om het sociale cement in deze wijken terug te brengen. Het is belangrijk "dat bewoners zich vertrouwd en thuis voelen in de wijk en dat ze hun omgeving als beheersbaar ervaren" (idem, p. 4). "Een kleine groep bewoners [is] niet aanspreekbaar op het eigen gedrag en de eigen verantwoordelijkheid en

[verpest] het zo voor de grote groep welwillende bewoners" (idem). Bovendien ontbreken basiscondities voor persoonlijke ontplooiing en constructief gedrag in deze wijken. Als gevolg hiervan wordt de betrokkenheid van bewoners bij hun woon- en leefomgeving steeds minder vanzelfsprekend (idem, p. 3).

Om de basiscondities en het sociale cement weer terug te brengen, heeft het kabinet vijf thema's benoemd. Deze thema's zijn:

- 1 *Wonen*. Op het gebied van wonen "vindt het kabinet het van belang, dat wooncarrières in de wijken mogelijk worden gemaakt en dat er voor de lagere inkomens voldoende betaalbare huisvesting is van goede kwaliteit. Daarom is het bevorderen van een gevarieerde, kwalitatief goede woningvoorraad met specifieke aandacht voor maatschappelijke participatie, de gezondheid van de bewoners en zorg (generatiebestendig maken) van groot belang" (idem, p. 12).
- 2 *Werken*. Op het gebied van werken streeft het kabinet een verdere verhoging van arbeidsparticipatie en ondernemerschap in de wijk na.
- 3 *Leren en opgroeien*. Op het gebied van leren en opgroeien zijn de doelstellingen zeer divers. Het kabinet wil dat er een betere afstemming komt tussen de kinderopvang, de peuterspeelzalen en voor-schoolse educatie. In het bijzonder waar het gaat om taalachterstand van driejarigen. Het kabinet wil het aantal voortijdige schoolverlaters terugdringen. Ook wil het kabinet dat er meer brede scholen komen met "aantrekkelijke dagarrangementen inclusief sport en cultuur" (idem, p. 13). Daarnaast moeten alle leerlingen in het voortgezet onderwijs een maatschappelijke stage lopen. Wat betreft het jeugdbeleid staan vijf ontwikkelingsvoorwaarden centraal: gezond opgroeien, veilig opgroeien, bijdragen aan de maatschappij, talenten ontwikkelen en plezier hebben, en goed voorbereid zijn

op de toekomst. Deze ontwikkelingsvoorwaarden dienen onder andere het uitgangspunt te zijn bij het gezinsbeleid en bij het vormgeven van de Centra voor Jeugd en Gezin.

- 4 *Integreren*. Op het gebied van integreren wil het kabinet een kwaliteitsslag maken als het gaat om inburgering. Ook wil het kabinet het aantal vrijwilligers en mantelzorgers verhogen, met name onder de grote groep vrouwen die momenteel niet actief deelnemen aan de samenleving. Hierbij is het van belang dat zij voldoende ondersteuning en begeleiding krijgen van professionals.
- 5 *Veiligheid*. Op het gebied van veiligheid wil het kabinet de overlast en criminaliteit terugdringen. In de wijken moet in ieder geval specifiek aandacht worden besteed aan veiligheidsproblemen op het gebied van jeugd en veiligheid, overlast, (huiselijk) geweld en wijkveiligheid. Bovendien dient het aantal wijkagenten te worden uitgebreid, gefinancierd vanuit het rijk.

Gemeenten hebben de vrijheid om extra thema's toe te voegen wanneer de lokale situatie hier om vraagt. In Arnhem zijn zodoende de thema's 'sport en cultuur', en 'achter de voordeur' toegevoegd (zie paragraaf 4).

2.2

Organisatie en Werkwijze: empowerment, charters, wijkactieplannen en experimenten

Om de bovenstaande doelen te bereiken wil het kabinet dat lokale spelers empowerment als methode gebruiken en maakt het rijk in zogenaamde charters afspraken met de lokale regievoerende partijen. Daarnaast dienen de relevante lokale organisaties samen met bewoners een probleemanalyse te maken en een wijkactieplan op te stellen waarin de problemen, doelen en maatregelen worden

beschreven die gezamenlijk moeten leiden tot krachtwijken. Naast deze charters en wijkactieplannen zijn een zevental experimenten opgezet om tot een succesvolle wijkaanpak te komen. Deze experimenten reflecteren de veel voorkomende problemen in de probleemwijken.

Het empoweren van bewoners

Zonder dat de term *empowerment* wordt genoemd, is de doelstelling wel degelijk het *empoweren* van bewoners (zie voor vergelijkbare statements over stedelijk vernieuwingsbeleid bijvoorbeeld Marrissing, 2008; Andersen & Van Kempen, 2003; Vos & Van Doorn, 2004). Empowerment is een proces waarbij individuen of gemeenschappen meer invloed krijgen op gebeurtenissen en situaties die belangrijk voor hen zijn (zie bijvoorbeeld Rappaport, 1987; Verzaal, 2002; Engbersen e.a., 2008). Dit kan door bewoners meer 'kracht' en/of meer 'macht' te geven (Engbersen e.a., 2008).

Beide dimensies zijn terug te zien in het 'Actieplan krachtwijken'. Zo is "de term 'krachtwijk' ... gekozen, omdat het terug leggen van de kracht bij de bewoners in de wijkaanpak centraal staat" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 4). De machtsdimensie correleert ondermeer met de wens van het kabinet om "meer zeggenschap [te] realiseren voor bewoners in hun eigen omgeving" (idem: 8) en de wens om "bewoners nadrukkelijk [te betrekken] bij de probleem-analyse, het opstellen en het uitvoeren van het wijkactieplan" (idem: 15). Daarnaast is er een experiment opgezet om bewonersparticipatie op basis van samenspraak te bevorderen (zie beneden).

Charters en Wijkactieplannen

In lijn met veel beleid, wordt het krachtwijkenbeleid gekenmerkt door de nationale overheid die de algemene lijnen uitzet en gemeenten die zorg dragen voor de kwalitatieve lokale uitwerking. Het rijk ziet daarbij voor zichzelf de rol "van aanjager en inspirator" weggelegd (idem, p. 8). De relatie tussen de nationale en lokale overheden wordt gekenmerkt door 'partnerschap'. Beide zijn relatief zelfstandige actoren

die elkaar wijzen op elkaars verantwoordelijkheden in een open communicatieproces. Hierbij wordt de opwaartse afrekencultuur van instelling via gemeente naar het rijk vervangen door "een dialoog over de effectiviteit van de aanpak" (idem, p. 9). Het gaat hier niet (alleen) om het behalen van 'output' en 'outcome' doelstellingen, maar juist om de vraag waarom die doelstellingen (niet) zijn behaald. Het partnerschap tussen rijk en gemeenten wordt bezegeld in zogenaamde charters. In deze charters staan de afspraken die rijk en gemeenten hebben gemaakt over de te behalen maatschappelijke doelen – de 'outcome' doelstellingen – op de vijf thema's.

Naast deze charters dienen gemeenten per wijk een wijkactieplan (WAP) op te zetten. In deze wijkactieplannen staat de 'output' doelstellingen op de vijf thema's centraal. In dit proces hebben gemeenten de regierol. Ze nodigen de relevante lokale partners, waaronder de bewoners, uit om gezamenlijk een gedegen probleemanalyse te maken en deze om te zetten in een WAP. Hierin staat per probleem een interventie, maatregel of plan om het probleem op te lossen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007).

Zeven Experimenten

Op basis van een bezoek aan de veertig wijken in 2007 heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie geconcludeerd dat een aantal vraagstukken voorkomt die een succesvolle wijkenaanpak in de weg staat in alle veertig wijken. Om die reden heeft ze besloten om een zevental experimenten op te zetten. "Het gaat om innovatieve en onorthodoxe aanpakken met daaraan gekoppeld praktijkonderzoek, zodat de leerervaringen bruikbaar kunnen worden gemaakt voor andere wijken" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a: 6). Op het moment van schrijven van deze studie is een aantal experimenten verder uitgewerkt dan andere. Deze experimenten zijn:

- 1 *Samenhang in de wijk*. Het experiment 'samenhang in de wijk' is gericht op meervoudige problematiek die een samenhangende aanpak van de betrokken lokale organisaties vraagt. "Problemen met integratie, schooluitval, taalachterstand en werkloosheid staan niet los van elkaar en moeten in samenhang worden opgelost" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009b: 8). Hierbij is het van belang dat de verkokering van regelgeving en geldstromen wordt doorbroken en dat de organisaties op het gebied van wonen, leren, werken, integreren en veiligheid integraal samenwerken. Vier uitgangspunten dienen centraal te staan: (1) een focus op urgente problemen, (2) het sluiten van vitale coalities, (3) het sturen van de aanpak vanuit de problemen van de wijk, en (4) het centraal stellen van de burger.
- 2 *Slagkracht in de wijk*. Met het experiment 'slagkracht in de wijk' wordt gefocust op veiligheid. In het experiment staan "innovatieve en onorthodoxe aanpakken om meer slagkracht te realiseren" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009b: 32) centraal. Het experiment "richt zich op de vraag welke personen in de aandachtswijken daadwerkelijk het verschil maken, wat hun specifieke werkwijze is en hoe hun werkomstandigheden verbeterd kunnen worden" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a: 28). Het doel is om de samenwerking tussen organisaties die zich bezig houden met veiligheid te verbeteren. Nu wordt er nog teveel langs elkaar heen gewerkt als gevolg van verschillende werkculturen (idem).
- 3 *Achter de voordeur*. Het experiment 'achter de voordeur' is gericht op de vraag hoe hulpverlenende instanties beter met elkaar kunnen samenwerken zodat multi-probleemgezinnen niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Het doel is om "werkbare en vernieuwende manieren voor een samenhangend hulpaanbod aan gezinnen en huishoudens met meervoudige problemen" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009b) te vinden. Hierbij is het belangrijk om te komen tot "één gezin, één plan, één indicatiebesluit, en een gecoördineerde uitvoering daarvan" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a).
- 4 *Weg met bureaucratie*. Met het experiment 'weg met bureaucratie' wil het kabinet bureaucratische belemmeringen wegnemen voor een succesvolle wijkenaanpak. Hierbij gaat het onder andere om het aanpakken van de projectencarrousel. Jaarlijks starten er honderden projecten die na verloop van tijd weer stoppen. "In dit proces ontstaan soms zeer effectieve projecten, zogenaamde *good practices*, die echter ook weer (dreigen te) verdwijnen als de incidentele financiering stopt. Gevolg is een verspilling van subsidiegeld, kennis en infrastructuur. Met andere woorden: er lijkt geen beleid te bestaan in Nederland dat focust op verduurzaming van *good practices*" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009c). Doel is om zicht te krijgen op de mechanismen en processen die de projectencarrousel in gang houden en strategieën te ontwikkelen die verduurzaming van projecten tot stand brengen (zie hiervoor Giltay-Veth, 2009).
- 5 *Vernieuwend welzijn*. Het experiment 'vernieuwend welzijn' is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van welzijn in de wijk. Er zijn vijf subdoelstellingen: "(1) vernieuwing en verbetering van de gemeentelijke aansturing van welzijnsfuncties en -organisaties, (2) vernieuwing en verbetering van de welzijnsinstellingen zelf en van de onderlinge samenwerking, (3) versterking van de welzijnsfuncties als krachtige interventie in het geheel van wijkacties, (4) verbeteren van de positie van bewoners,

en (5) lessen uit lokale vernieuwingstrajecten verzamelen, verrijken en valideren en verspreiden naar andere gemeenten” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009b: 33).

- 6 *Gezonde wijk.* Inwoners van de aandachtswijken hebben gemiddeld een slechtere gezondheid dan inwoners in andere wijken (RIVM, 2008). Het experiment ‘gezonde wijk’ richt zich op het verbeteren van de gezondheid van de bewoners van de wijk. Het doel is om de gezondheid van bewoners “te verbeteren via een integrale aanpak die leidt tot gezonde bewoners, een gezonde leefomgeving en een samenhangende eerstelijnszorg met preventief aanbod” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009c).
- 7 *Bewonersparticipatie.* Als het gaat om bewonersparticipatie neemt het ministerie een verschuiving waar van initiëren (inspraak) naar faciliteren en ondersteunen (samenspraak). “Deze verschuiving vraagt een andere manier van denken, handelen en (samen) werken, zowel voor instelling als voor bewoners” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a: 7). In het experiment ‘bewonersparticipatie’ staat de vraag centraal welke methoden bewonersparticipatie versterken. Hierbij zijn de doelen om “meer en meer diverse bewoners, in het bijzonder jongeren en nieuwe Nederlanders, (actief) [te] betrekken bij hun wijk” en “meer zeggenschap [te] realiseren voor bewoners in hun leefomgeving” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a: 8).

3

Het lokale beleidsniveau

In deze paragraaf wordt de lokale uitwerking in één van de veertig wijken beschreven, namelijk Het Arnhemse Broek. Het Arnhemse Broek is een wijk van 5800 inwoners, gelegen aan de Rijn tussen het stadscentrum en het binnenstedelijk bedrijventerrein ‘t Broek. De 2600 woningen zijn voornamelijk voor of net na de Tweede Wereldoorlog gebouwd. De wijk bestaat uit vier buurten: Het Broek, Rijnwijk, Van Verschuierwijk en een deel van het Statenkwartier. De buurten hebben volgens de gemeente

...het karakter van echte volkswijken met van oudsher eigenzinnige trekken en een wantrouwende houding tegenover gezagsdragers, die in tijden van crises tot een sterke saamhorigheid hebben geleid. Het Arnhemse Broek wordt verder gekenmerkt door een zwakke en kwetsbare sociale structuur, een laag gemiddeld inkomen, hoge langdurige werkloosheid en laag opleidingsniveau met veel aandachtsleerlingen in basis- en voortgezet onderwijs. Uitval van leerlingen is hoger dan elders. Een situatie die zich al decennia voordoet. ... De interne gerichtheid van een groep van buurtbewoners en daarbinnen een harde kern wordt bepaald door een diepgewortelde armoedecultuur. Symptomen hiervan zijn een groot wantrouwen jegens de overheid, de spanning in leefstijlen, overlastgevend gedrag, het zwakke extern sociaal netwerk, opportunisme en het ontbrekende maatschappelijke verantwoordelijkheidsgevoel. De bereidheid om via het outreachend werken tot ‘achter de voordeur’ mee te werken en mee te doen is beperkt. De invloed van dit gedrag op het samenleven in de gehele buurt is groot.

(Gemeente Arnhem, 2007: 2)

De gemeente erkent dat ze er door middel van recente beleidsinspanningen niet in is geslaagd deze armoedecultuur te doorbreken (idem). Deze beleidsinspanningen omvatten onder meer repressieve maatregelen eind jaren negentig, een fysieke herstructurering in het

midden van de wijk begin 2000, de realisatie van een Brede School annex Wijkcentrum in 2004 en het sociale heroveringsbeleid in 2006 en 2007.

3.1

Organisatie en Werkwijze: de 4 B's en actor consultering

Het sociale heroveringsbeleid (gestart in 2006, zie hierboven) heeft echter wel "zichtbare resultaten" (idem) geboekt, zoals bewoners die stellen dat het rustiger is geworden in de wijk met betrekking tot overlast van hangjongeren. Vanwege deze tevredenheid onder professionals en bewoners, wordt de werkwijze van het sociale heroveringsbeleid voortgezet in het krachtwijkenbeleid. Het gevolg is dat problemen in de wijk en 'achter de voordeur', een indringende aanpak en integraal samenwerken centraal staan aan de hand van de '4 B's': bepalen, betrekken, beperken en borgen. Bepalen staat symbool voor vergaande interventies in het publieke domein en in de privésfeer van bewoners, zowel repressief als preventief. Betrekken gaat enerzijds over het herstellen van de vertrouwensband tussen bewoners en professionals en hun organisaties. Anderzijds gaat het over vernieuwende en onorthodoxe werkwijzen om zoveel mogelijk bewoners te betrekken bij het samenleven in de buurt. Beperken staat symbool voor het stellen van eisen aan het woongedrag van bewoners. Borgen gaat over de gedeelde verantwoordelijkheid van bewoners en professionals voor de wijk.

In het vormgeven van de gezamenlijke probleemanalyse en het wijkactieplan vult de gemeente Arnhem haar regierol in met een actor consulterende methode. Ze organiseert zogenaamde wijkensessies met professionals waarin problemen, kansen, en op te zetten interventies worden besproken. Tevens vraagt ze per brief de relevante gemeentelijke afdelingen en professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk om aan te geven welke inzet in de wijken gewenst is en

welke bijdrage ze daar aan kunnen leveren. Op basis van deze inbreng neemt de gemeente een beslissing welke plannen, maatregelen, interventies en projecten ten uitvoer worden gebracht. Daar waar sprake is van overlap van of directe complementariteit tussen potentiële bijdragen vraagt de gemeente de partijen om samen te werken. Daar waar sprake is van een probleem zonder potentiële bijdrage vraagt ze de instellingen een voorstel in te dienen. Op basis hiervan is de gemeente uiteindelijk gekomen tot een eerste conceptplan.

Dit eerste conceptplan staat centraal tijdens de inspraakavond voor bewoners. De gemeente geeft tijdens deze avond informatie over de doelstellingen en organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden van het landelijke beleid en de manier waarop ze dit beleid lokaal in wil vullen. Bewoners kunnen aan de hand van de 'bierviltjesmethode' aangeven wat zij belangrijk vinden op de zeven centrale thema's. Dit kunnen zowel problemen, wensen als behoeftes zijn. De gemeente verwerkt deze input naar eigen inzicht in het wijkactieplan: "de bierviltjes waar we niets mee konden, hebben we even geparkeerd" (respondent 6). Bewoners hebben dan ook symbolische zeggenschap: ze mogen inspreken maar wat er met deze inspraak wordt gedaan, is aan de gemeente.

Het conceptplan is ook gepresenteerd en besproken in het wijkplatform. Het wijkplatform is een overleg tussen wijkbewoners en professionals. Ze is eind jaren negentig in alle Arnhemse wijken op uniforme wijze opgezet om bewonersparticipatie op het niveau van de wijk een impuls te geven. Het wijkplatform is de officiële 'gesprekspartner' van de gemeente als het gaat om bewonersvertegenwoordiging op het wijkniveau. Haar taken zijn om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan het college van B & W en andere instellingen, evenals het bespreken en afstemmen van ontwikkelingen in de wijk. Met betrekking tot het conceptplan voor het krachtwijkenbeleid blijft de beslissingsbevoegdheid dan ook liggen bij de gemeente. Bewoners kunnen hun advies geven over het programma, maar het is de gemeente die uiteindelijk besluit wat met deze inspraak wordt gedaan.

Op basis van de input van professionals en de bewonersinspraak is uiteindelijk een definitief wijkactieplan gemaakt waarin de probleemsituatie en de te nemen acties staan beschreven. Output en outcome doelstellingen van deze plannen, projecten, interventies en maatregelen zijn vervolgens in prestatieafspraken vastgelegd tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de professionele organisatie(s) en gemeentefuncties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Net als bij de verantwoordingsrelatie tussen het rijk en de lokale overheid is ook hier sprake van een dialoog. Niet het behalen van de doelstellingen staat centraal, maar de redenen waarom doelstellingen al dan niet behaald zijn.

3.2

De probleemsituatie en doelen per thema

Op basis van de wijkensessie en het sociale heroveringsbeleid zijn uiteindelijk zeven thema's benoemd waarop actie wordt ondernomen. Vijf thema's zijn opgelegd door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/WWI, te weten: wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid (zie paragraaf 3). De gemeente Arnhem heeft twee thema's toegevoegd, te weten: 'sport en cultuur', en 'achter de voordeur'. Hieronder worden de probleemsituatie en doelstellingen per thema geschetst. Zie voor een volledige beschrijving het wijkactieplan van Het Arnhemse Broek (Gemeente Arnhem, 2007).

Wonen

De 2600 woningen in Het Arnhemse Broek zijn hoofdzakelijk goedkoop. 73 procent van de woningen zijn sociale huurwoningen. 1500 woningen staan op spoedlocaties voor bodemsanering en ongeveer 800 woningen kennen geluidshinder. Er wonen relatief meer alleenstaanden en eenoudergezinnen dan in Arnhem als geheel. Qua leeftijdsopbouw kent Het Arnhemse Broek een oververtegenwoordiging van bewoners tussen de twintig en

veertig, terwijl de categorie vijfenveertig en ouder ondervertegenwoordigd is. Veel wijkbewoners zijn laaggeschoold. De wijk wordt gekenmerkt door een gesloten subcultuur die zichzelf in stand houdt. Nieuwkomers moeten zich aanpassen of vertrekken snel weer uit de wijk. In het kader van het wijkactieplan staan de volgende algemene doelen centraal: (1) het stoppen van de neerwaartse spiraal en het vergroten van de leefbaarheid, (2) een goed beheer van de woningvoorraad en openbare ruimte, en (3) het realiseren van voldoende en vooral passende speelgelegenheden (idem).

Werken

De geregistreerde werkloosheid in Het Arnhemse Broek is ruim zestien procent. Hiermee overtreft ze het Arnhemse gemiddelde met de helft. Bijna elf procent van de bewoners leeft van een bijstandsuitkering; het dubbele van het Arnhemse gemiddelde. Bovendien is de afstand tot de arbeidsmarkt relatief groot doordat meerdere generaties zijn opgegroeid in de eerder beschreven armoedecultuur. Mede als gevolg hiervan is het percentage jongeren dat werkloos is hoger dan gemiddeld. Het gemiddelde opleidingsniveau is laag en het gemiddeld besteedbaar inkomen ligt in 2002 op € 20.300 tegenover € 26.600 voor Arnhem als geheel. De gemeente Arnhem ziet werk als het middel om te participeren in de maatschappij. Ze heeft zichzelf tot algemeen doel gesteld om bijstandsgerechtigden uit te laten stromen naar regulier werk en regulier werk met plaatsings-subsidie. Bovendien wordt voor een beperkte groep bijstandsgerechtigden gestreefd naar werken met behoud van uitkering. Daarnaast wil ze meer startende ondernemers (behouden) in de wijk en een reguliere weekmarkt realiseren (idem).

Leren en opgroeien

Meer dan de helft van de wijkkinderen gaat niet naar één van de twee basisscholen in de wijk. Ze gaan naar het speciaal onderwijs of naar witte(re) scholen in naburige wijken. De uitval en het verzuim op school van kinderen vanaf de leeftijd van acht jaar is hoog en veel kinderen

en/of hun gezinnen waarvan ze deel uitmaken kampen met complexe problemen. Het belang van scholing wordt door een deel van de bewoners niet onderkend. De gemeente wil de ontwikkelingskansen van kinderen vergroten en informatie, advies en hulp aanbieden aan kinderen en ouders. Daarnaast wil ze de ouderbetrokkenheid versterken en segregatie, schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten tegengaan (idem).

Integreren

Tweeëndertig procent van de inwoners in Het Arnhemse Broek is van allochtone afkomst. Een overgrote meerderheid van de allochtonen in de wijk spreekt slecht of geen Nederlands en is dus nauwelijks in staat om te participeren in de Nederlandse samenleving en in de wijk. Daarnaast is vijftien procent van de bijstandsgesinnen van allochtone afkomst. Groepen bewoners – vaak langs etnische lijnen – leven langs elkaar heen en regelmatig is er sprake van spanning tussen de autochtone bewoners uit de armoedecultuur en de nieuwe Nederlanders. Bovendien nemen allochtone kinderen vaak een verkeerd voorbeeld aan het probleemgedrag van de autochtone kinderen uit probleemgezinnen. In het wijkactieplan staat het halen van het wettelijk aantal inburgeringstrajecten centraal, evenals het stimuleren van ontmoeting tussen bewoners zodat samenwerking en wederzijds begrip wordt gestimuleerd (idem).

Veiligheid

In vergelijking met de stad als geheel voelen relatief veel bewoners in Het Arnhemse Broek zich onveilig. Deze gevoelens komen hoofdzakelijk voort uit overlast door vervuiling, het niet handhaven van regels, maar vooral door overlast van hangjongeren. Deze hangjongeren zijn veelal voortijdige schoolverlaters en worden steeds jonger. Ze maken zich schuldig aan lichte criminaliteit zoals inbraken in garages. Daarnaast hebben delen van buurten zich kunnen onttrekken aan de samenleving door het langdurig ontbreken van handhaving; op sommige plaatsen zijn eigen regels en

normen ontstaan, zijn bewoners niet meer bereid anderen aan te spreken op abnormaal en asociaal gedrag. Hiermee deels samenhangend is er sprake van een lage bereidheid om aangifte te doen. Bewoners hebben het idee dat er weinig tot niets met aangiftes wordt gedaan en nemen het recht in eigen hand of trekken weer weg uit de wijk. Ook is er bij een aantal gezinnen sprake van ernstige en cumulatieve problemen (zie ook 'achter de voordeur', hieronder). De gemeente heeft zich tot doel gesteld dat bewoners – jong en oud, autochtoon en allochtoon – elkaar en de ongeschreven en wettelijke regels weer respecteren (idem).

Sport en Cultuur

Voor de vijf Arnhemse aandachtswijken ligt sportparticipatie van jongeren ongeveer dertig procent lager dan het stedelijk gemiddelde. Voor volwassenen is dit twintig procent en voor allochtonen dertig procent. Cijfers op wijkniveau ontbreken. Het vermoeden bestaat echter dat deze cijfers in Het Arnhemse Broek negatiever zijn vanwege relatief weinig speelruimte en het ontbreken van sportverenigingen. Daarnaast heeft veertig procent van de bewoners in de Arnhemse aandachtswijken overgewicht. Bij veel ouders wordt de relatie tussen sport en gezondheid niet onderkend; sport is geen onderdeel van de opvoeding. Sport wordt door de gemeente niet alleen als middel gezien om overgewicht tegen te gaan; het beleven van sport, het samen sporten en in actie zijn, het vieren van successen en het leren incasseren van teleurstellingen zijn elementen die sport tot een waardevol onderdeel maken voor de samenleving. Daarom wil de gemeente de sportparticipatie verhogen (idem).

Het beleven van en het actief deelnemen aan kunst en cultuur is voor veel bewoners in Het Arnhemse Broek onbereikbaar. Enerzijds vanwege beschikbaarheid en betaalbaarheid, anderzijds vanwege het ontbreken van traditie en vertrouwdheid met kunst en cultuur. Het beleven van en actief deelnemen aan kunst en cultuur biedt bewoners volgens de gemeente een bredere oriëntatie op henzelf en de omgeving waarin ze leven. Daarnaast

vergroot dit ook de sociale cohesie. Daarom wil de gemeente onder andere de creativiteit van bewoners vergroten en ontwikkelen en bewoners in contact brengen met kunst (idem).

‘Achter de voordeur’

Relatief veel gezinnen in Het Arnhemse Broek hebben problemen met het vormgeven van het dagelijkse leven. Het gaat hier om problemen als opvoeding, schulden, verslaving, huisvesting, schoolverzuim, verwaarlozing, huiselijk geweld en het aangaan van relaties met anderen. In de meeste gevallen komen deze problemen afzonderlijk voor. Er is echter ook een grote groep waar deze problemen in combinatie met elkaar voorkomen. In deze groep is onderscheid te maken in multiprobleemgezinnen en overlastgevend gezinnen. Beide type gezinnen weten de weg naar de hulpverlening niet te vinden. Bovendien houden ze vaak de deur dicht voor hulpverlening. Daarnaast leiden privacyregels en te weinig samenwerkingsbereidheid onder betrokken professionele instanties er toe dat de zorg voor deze gezinnen suboptimaal is. Ook de omgeving weet dat deze gezinnen er zijn, maar niemand kan invloed uitoefenen op het gedrag. Het verschil tussen de twee typen gezinnen is dat multiprobleemgezinnen geen overlast veroorzaken, terwijl overlastgevend gezinnen dat wel doen. Deze laatste groep – hooguit enkele tientallen in Het Arnhemse Broek – is vaak in hoge mate sfeer- en imago bepalend voor de directe omgeving en soms zelf de hele wijk. De gemeente wil de problemen ‘achter de voordeur’ en de uitstraling van deze problemen naar de straat en wijk verminderen dan wel oplossen (idem).

Nu er enigszins een beeld is van de problemen in Het Arnhemse Broek en de doelstellingen van de gemeente om deze problemen aan te pakken, wordt in de volgende paragraaf ingezoomd op de projecten en werkwijzen die inhoud moeten geven aan het aanpakken van de problemen en het bereiken van de doelstellingen.

4

Het projectniveau

Het projectniveau is het niveau waarop professionals uit hun institutionele setting neerdalen naar de sociale realiteit in probleemwijken om sociale participatieproblemen van individuele bewoners en buurtgemeenschappen aan te pakken. Op het projectniveau staat dan ook de uitvoering van het wijkactieplan centraal. In Het Arnhemse Broek zijn zesenzeventig plannen, projecten, interventies en maatregelen opgenomen in het wijkactieplan. Het gaat in het kader van de doelstelling van deze studie en dit hoofdstuk te ver om alle acties te beschrijven. Daarom worden de doelstellingen en werkwijzen van deze acties hieronder voorbeeldsgewijs en per thema geschetst. Zie voor een volledige beschrijving het wijkactieplan van Het Arnhemse Broek (Gemeente Arnhem, 2007).

Wonen

Om ruimtelijke concentraties van problemen te voorkomen wil de gemeente tijdelijk aansturen op het aanbieden en toewijzen van woningen. Om de leefbaarheid te vergroten wil de gemeente illegaal bijplaatsen van afval rondom containers aanpakken, de openbare ruimte beter schoonhouden en bewoners betrekken bij het opruimen en schoonhouden van de wijk dan wel straat (idem).

Werken

Om het aantal bijstandsgerechtigden terug te brengen wil de gemeente actief bewoners en vacatures bij elkaar brengen door bijvoorbeeld de inzet van een wijkconsulent. Om de jeugdwerkloosheid (en schooluitval, zie thema ‘leren en opgroeien’) terug te dringen wil de gemeente werkprojecten vormgeven zoals een leerwerkcentrum, en gebruik maken van de maatschappelijke tak van de betaald voetbal organisatie Vitesse (zie hieronder het project ‘scoren door scholing’ bij het thema ‘leren en opgroeien’). Om de werkloosheid onder langdurig werklozen terug te dringen wil de gemeente één op één

trajecten vormgeven waarbij ook wordt gekeken naar de gehele situatie (idem).

Deze één op één trajecten worden onder meer opgezet door zogenaamde participatiecoaches in het project 'meedoen dat doe je zelf'. Deelname aan het project is vrijwillig en bewoners kunnen zichzelf aanmelden of doorverwezen worden. Vrijwillige deelname is echter niet vrijblijvend. Wanneer bewoners besluiten deel te nemen, kunnen de coaches te allen tijde besluiten het traject te stoppen wanneer de bewoner in kwestie niet (voldoende) bereid is om daadwerkelijk iets aan de eigen situatie te veranderen. Wanneer bewoners beslissen om deel te nemen, komen participatiecoaches bij de bewoners thuis. Gezamenlijk wordt gekeken wat de persoonlijke situatie is (dreigt er bijvoorbeeld huisuitzetting of een deurwaarder) en wat die persoon wil en kan. Het doel is dat de bewoner onder begeleiding van de coach binnen twee maanden zelf een persoonlijk ontwikkelingsplan maakt met een focus op participatie en werk en waarin de huidige situatie, de gewenste situatie en de te ondernemen stappen staan. De coach en bewoner ondertekenen beiden het plan en de coach ondersteunt de bewoner bij het bereiken van de doelen. Eigen verantwoordelijkheid van de bewoner staat gedurende het gehele traject centraal. De participatiecoaches hebben geen antwoorden of oplossingen maar helpen deze antwoorden en oplossingen boven tafel te krijgen (idem).

Leren en opgroeien

Het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen, de ouderbetrokkenheid en het tegengaan van segregatie wordt onder meer aangepakt door het versterken van zowel het educatief als het sociaal-culturele programma van de Brede School en het aanbieden van een breed educatief aanbod. Schoolverzuim wordt teruggedrongen door de schoolarts in te schakelen bij ziekteverzuimmeldingen en een gezamenlijke aanpak door schoolarts, leerplichtambtenaar en politie te realiseren. Daarnaast wil de gemeente een Centrum Jeugd en Gezin realiseren en inzetten op gezinscoaches en

opvoedingsondersteuning om informatie, advies en laagdrempelige hulp te kunnen bieden aan ouders en kinderen die kampen met complexe problemen. Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten wil de gemeente ondervangen met één op één begeleidingsprojecten en het project 'Scoren door Scholing' van de stichting Vitesse Maatschappelijk Betrokken (idem).

'Scoren door scholing' is opgericht om vroegtijdig schooluitval onder risicojongeren te voorkomen of ongedaan te maken en de kans op een vervolgopleiding of werk te vergroten. Jongeren krijgen op basis van individueel maatwerk een beroepskeuzetest voorgelegd en lopen twee stages bij deelnemende bedrijven. Op basis hiervan wordt een op de deelnemer toegespitst vervolgtraject uitgezet, bestaande uit het vervolgen van de schoolloopbaan, het verrichten van betaalde arbeid en/of het doorverwijzen naar professionele hulpverlening. Gedurende dit tien weken durende traject worden de deelnemers intensief begeleid door coaches (idem).

Integreren

Om de samenwerking en het wederzijds begrip tussen bewoners te bevorderen wil de gemeente per straat de sociale contacten versterken door gerichte straatacties en -activiteiten. Bovendien wil ze wijkbrede activiteiten organiseren waarin het uitwisselen van cultuur en het samenwerken tussen bewoners van verschillende generaties en uit verschillende culturen centraal staat. Daarnaast wil ze allochtonen betrekken bij vrijwilligerswerk en buurtorganisaties als het wijkplatform, door gericht allochtonen te werven en op te leiden (idem).

Eén van de manieren om integratie onder bewoners te verbeteren is het project 'Kan wél!', waarvan de werkwijze is overgenomen door de participatiemedewerkers van Stichting Rijnstad (de welzijnsorganisatie in Arnhem). Het doel van deze interventie is om bewonersinitiatieven die de leefbaarheid en veiligheid van de wijk verbeteren te stimuleren. Wanneer een bewoner een idee heeft en dit wil gaan uitvoeren dan neemt hij/zij contact op met de buurtcoach van het LSA. De buurtcoach bespreekt het idee met

de bewoner. Hierbij wordt gekeken of het idee haalbaar en voor de wijk nieuw is. Vervolgens wordt een plan gemaakt waarbij de puntjes op de 'i' worden gezet. De bewoner bereidt het plan zelf voor en krijgt, als dit nodig is, ondersteuning van de buurtcoach. Daarna voert de bewoner het plan zelf uit. Indien dit een plan voor de langere duur is dan zetten de bewoner en de buurtcoach samen stappen om lokaal de benodigde steun en middelen te krijgen zodat het plan kan voortbestaan zonder verdere steun van de buurtcoach. De bewoner blijft van begin tot eind eigenaar van zijn/haar initiatief (idem).

Veiligheid

Om te bereiken dat bewoners elkaar en de ongeschreven en wettelijke regels weer respecteren, wil de gemeente de samenwerking in het wijkpreventieteam beter afstemmen. Dit team bestaat onder andere uit wijkagenten, wijktoezichthouders, stadswachten en de wijkonderhoudsploeg. Ook wil ze via outreachend jongerenwerk voorkomen dat overlast tot onveiligheid en criminaliteit leidt. Daarnaast wil ze bewoners die zich consequent schuldig maken aan normoverschrijdend gedrag actief en verplichtend benaderen via de methode 'integrale handhaving' (idem).

De methode 'integrale handhaving en veiligheid' – ook wel bekend onder de noemer handhavingstafel/pandjesoverleg – is een interventie om overlast, veroorzaakt door multi-probleemgezinnen tegen te gaan. In deze methode werken handhavende partijen nauw samen. Deze partijen brengen tijdens overleggen gezinnen ter sprake die zij in hun handhavende bestand hebben. Wanneer meerdere partijen het gezin in hun overlastgevende bestand hebben, wordt collectief een plan gemaakt om deze gezinnen aan te pakken. Eén van de deelnemende instellingen benadert vervolgens de familie in kwestie met de mededeling dat deze te boek staat als meervoudig probleemveroorzaker en dat een gedwongen verhuizing wordt overwogen. Tegelijkertijd wordt een hulpaanbod gedaan of verplicht opgelegd om te voorkomen dat deze gezinnen nog verder afglijden en hen te helpen

de weg omhoog weer in te slaan. Volharding in het overlastgevend gedrag kan uiteindelijk leiden tot gedwongen verhuizing uit de wijk (idem).

Sport en Cultuur

Om de sportparticipatie te verhogen wil de gemeente onder meer het naschoolse sportaanbod verhogen en sport- en spelactiviteiten adequaat begeleiden. Bovendien wil ze een deel van het sportaanbod koppelen aan voorlichting over oorzaken en gevolgen van overgewicht (idem).

Om de creativiteit van bewoners te vergroten en te ontwikkelen en bewoners in contact te brengen met kunst en cultuur wil de gemeente kunsteducatie aanbieden aan basisschoolleerlingen en kunstbeoefening onder jongeren en volwassenen stimuleren via breed toegankelijke cursussen en workshops (idem).

'Achter de voordeur'

De gemeente wil problemen 'achter de voordeur' en de uitstraling van deze problemen naar de straat en wijk verminderen en/of oplossen door (bemoei)zorg op maat aan te bieden, zoals schuldhulpverlening en het inzetten van gespecialiseerde hulpverleners en gezinscoaches. Overlastgevende gezinnen worden opgespoord in het programma integrale veiligheid en handhaving (zie hierboven bij het kopje 'veiligheid'). Andere problemen 'achter de voordeur' worden opgespoord door projecten als 'het Vernieuwingsproject' en 'de Straataanpak' (idem).

Het doel van 'het Vernieuwingsproject' is het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van de wijk door problemen en kansen 'achter de voordeur' op te sporen en op te lossen dan wel te pakken. Het project is een outreachende interventie die wordt geïnitieerd door professionals omdat "de ervaring leert dat niet alle mensen meer de hulp kunnen vinden. Soms voelen ze aan dat ze problemen hebben, maar kunnen het nog niet onder woorden brengen of weten ze niet waar ze hulp kunnen vinden. En soms zijn ze zich er niet van bewust dat ze problemen hebben" (respondent 7 [professio-

nal]). Bewoners zijn vrij om te kiezen of ze deelnemen maar worden hiertoe wel gestimuleerd aan de hand van aankondigingsbrieven waarin staat dat binnenkort een medewerker van de welzijnsinstelling op bezoek komt. Hoewel de interventie wordt geïnitieerd door professionals, is de interventie zelf gebaseerd op gemeenschappelijke interesses; de professional wil de woon- en leefomgeving van de wijk verbeteren en aandacht besteden aan de persoonlijke situatie ‘achter de voordeur’, terwijl de bewoner nu een mogelijkheid heeft om die persoonlijke situatie en zijn leefomgeving te verbeteren. Verandering in die situatie wordt gestimuleerd door een coachende – en soms aandringende – professional. Als er problemen en/of kansen liggen, dan stimuleert de professional verandering door de bewoner te wijzen op de keuzemogelijkheid deze op te lossen of te pakken. Die keuze tot verandering blijft echter bij de bewoner liggen (idem).

Het doel van de straataanpak is om straat voor straat een beeld te geven van de leefbaarheid en veiligheid en, afhankelijk van dit straatbeeld, deze leefbaarheid en veiligheid te verbeteren door bewoners aan te sporen hun individuele problemen aan te pakken en/of gezamenlijk activiteiten op te zetten. In het implementatieproces hebben bewoners de keuze om deel te nemen. De bewoner is vrij in zijn/haar keuze om al dan niet iets te doen voor de leefbaarheid van de straat of om persoonlijke problematieken aan te pakken, maar de professional enthousiasmeert of legt uit waarom actie nodig is. Verandering wordt gestimuleerd door een coachende professional die soms ook signalen doorgeeft aan professionals die betrokken zijn bij organisatiegestuurde interventies als het programma integrale handhaving en veiligheid (zie hierboven voor een beschrijving van deze interventie) (idem).

5

Synthese: participatie als instrument om sociale weerbaarheid te stimuleren

Met het krachtwijkenbeleid onderneemt het kabinet een nieuwe poging om de gewenste (wijk)samenleving op te bouwen. In deze samenleving, zo wordt in paragraaf 5.1 beargumenteerd, staan zelfredzaamheid, zorg voor elkaar en het respecteren van fatsoensnormen centraal (zie hierboven en hoofdstuk 2). Individen en buurtgemeenschappen in de veertig krachtwijken moeten uiteindelijk weer in staat zijn om zelf hun problemen op te lossen binnen de (on)geschreven maatschappelijke normen. Hierbij is bewonersparticipatie een centraal element (zie paragraaf 5.2, hieronder).

5.1

Het stimuleren van sociale weerbaarheid is het doel van het krachtwijkenbeleid

De doelstelling van het krachtwijkenbeleid is om veertig probleemwijken “om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 8; zie ook paragraaf 2). Wat dit inhoudt, wordt echter niet duidelijk in de letterlijke tekst van het nationale actieplan. De vraag is dan ook wat een wijk is waar mensen kansen hebben en weer graag wonen. Daarnaast wil het kabinet basiscondities creëren en het sociale cement weer terugbrengen. Wat deze basiscondities en het sociale cement zijn, wordt ook niet duidelijk uit de letterlijke tekst van het nationale actieplan. Wel zijn er vijf thema’s benoemd met inhoudelijke doelstellingen, namelijk: wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid. Uit deze doelstellingen kan worden opgemaakt dat het gaat om het aanpakken van (potentiële) sociale participatieproblemen in de veertig probleemwijken.

Is dan het aanpakken of oplossen van

(potentiële) sociale participatieproblemen het daadwerkelijke doel van het krachtwijkenbeleid? Niet helemaal. Het kabinet propageert – zonder de term te gebruiken – een empowermentstrategie. Het gaat er dan ook niet zozeer om dat (potentiële) sociale participatieproblemen worden aangepakt en/of opgelost, maar dat bewoners in probleemwijken uiteindelijk zelf weer in staat zijn om sociale participatieproblemen op te lossen, zowel die van henzelf als het helpen bij sociale participatieproblemen van andere bewoners. Hiermee is het krachtwijkenbeleid een exponent van de huidige neoliberale tijdgeest. Niet de overheid maar zelfredzame burgers met eigen verantwoordelijkheid die zorg dragen voor elkaar dienen vorm te geven aan de Nederlandse samenleving.

Waar in de jaren zeventig de overheid aan zet was en in de jaren tachtig en negentig steeds frequenter de markt, daar ligt nu de bal in toenemende mate bij de burger (zie bijvoorbeeld Tonkens, 2006; hoofdstuk 2). Dit is onder meer terug te zien in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo – in 2007 ingevoerd als vervanging van een veelheid aan wetten en regels op het gebied van maatschappelijke ondersteuning – heeft negen prestatiegebieden, waaronder het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in de buurt, het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers, en het bevorderen van participatie en ondersteuning van mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking (zie bijvoorbeeld www.invoeringwmo.nl, 5 mei 2012). De Wmo is in feite de belichaming van de omslag van overheidszorg naar zelfredzaamheid en participatie (zie bijvoorbeeld Van Ewijk, 2006; Hortulanus, 2004). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze omslag: ze hebben de wettelijke taak om mensen te ondersteunen bij hun deelname aan de samenleving, maar ze zijn vrij in hoe ze dat doen (zie bijvoorbeeld www.invoeringwmo.nl, 5 mei 2012; Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, 2010).

Deze omslag is onder andere terug te zien in twee programma's die vallen onder de Wmo: het project 'de Kanteling' en 'Welzijn Nieuwe Stijl'. Het project 'de Kanteling' van de Vereni-

ging van Nederlandse Gemeenten probeert een omslag van claim- en aanbodgericht werken (voorzieningen en hulpmiddelen) naar vraag- en resultaatgericht werken (participatie en zelfredzaamheid) te bewerkstelligen bij gemeenten (zie bijvoorbeeld www.invoeringwmo.nl, 5 mei 2012; Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, 2010).

Een gekantelde manier van werken vergt van gemeenten én burgers een nieuwe benadering:

- **Gemeenten zullen meer tijd moeten nemen in het eerste gesprek met de klant. Het gesprek wordt meer vraagverhelderend, minder beoordelend.**
- **Gemeenten én burgers moeten afstappen van de standaard voorzieningenlijst en alle mogelijkheden verkennen om een hulpvraag op te lossen. Hierbij staan behoud van regie over het eigen leven en zelfredzaamheid voorop.**
- **Samen met de burger wordt vastgesteld wat het resultaat van de ondersteuning moet zijn en welke oplossingen daaraan bijdragen. Het gaat dan lang niet altijd om individuele voorzieningen, ook met algemeen aanbod kan resultaat bereikt worden.**

(www.invoeringwmo.nl, 5 mei 2012).

Het stimuleringsprogramma 'Welzijn Nieuwe Stijl' is door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de MOgroep opgezet om de potentie van de Wmo te benutten (zie bijvoorbeeld www.invoeringwmo.nl, 5 mei 2012; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2010). Door middel van acht bakens en een ondersteuningsaanbod worden professionals gestimuleerd en uitgedaagd om onder andere vraaggericht te werken, de eigen kracht van burgers en hun netwerken zoveel als mogelijk in te zetten, zorgmijders actief op te sporen en het aanbod zo te organiseren dat formele en individuele voorzieningen pas worden ingezet wanneer informele en collectieve voorzieningen niet toereikend zijn.

Zowel in het krachtwijkenbeleid als in de programma's 'de Kanteling' en 'Welzijn Nieuwe

Stijl' staat een publieke moraal centraal waarin zelfredzaamheid en zorg voor elkaar als positief worden beoordeeld. De Nederlandse samenleving, zo is de gedachte, is gebaat bij 'actieve burgers' die respectvol omgaan met elkaar, betrokken zijn bij elkaar, zorg dragen voor de leefomgeving, en een bijdrage leveren aan de gemeenschap, politiek en publieke zaak (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009; Hurenkamp & Tonkens, 2008; Verhue & Roos, 2009). De (probleem)wijk is hier één van de aangrijpingspunten van beleid; het is immers de samenleving in het klein.

Met het krachtwijkenbeleid worden dus wijken nagestreefd die bestaan uit bewoners en buurtgemeenschappen die in staat zijn om zelf sociale participatieproblemen op te lossen of te voorkomen. Hierbij zijn echter niet alle manieren om die problemen op te lossen even gewenst. Zo spreekt het kabinet in het actieplan immers over "een combinatie van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 3) en dat "een kleine groep bewoners niet aanspreekbaar is op het eigen gedrag en eigen verantwoordelijkheid en het zo verpest voor de grote groep welwillende bewoners" (idem: 4). Op het lokale beleidsniveau in Arnhem wordt gewerkt met 4 B's, waarvan twee van die B's staan voor bepalen en beperken. Op het projectniveau zijn er interventies die tot doel hebben om overlastgevend gedrag te verminderen. Kortom, het aanpakken en oplossen van problemen binnen de (on)geschreven maatschappelijke normen wordt gestimuleerd. Tonkens (2006) verwoordt deze publieke moraal aan de hand van vier eigenschappen van burgers: verantwoordelijkheid, zorgzaamheid, fatsoenlijkheid en beraadslagend.

De verantwoordelijke burger, ten eerste, neemt zelf verantwoordelijkheid en initiatief voor zijn leven, buurt en welzijn. ... Verantwoordelijke burgers redden elkaar. Verantwoordelijkheid heeft dus betrekking op collectieve zelfredzaamheid. Verantwoordelijke burgers organiseren

moedercentra, buurtvaderprojecten, wijkcomités, buurtfeesten en straatveegacties. De tweede hedendaagse gedaante van actief burgerschap is de **zorgzame burger**: de burger die verantwoordelijkheid neemt door iets voor anderen te doen: door anderen te helpen, te verzorgen en te steunen. Zorgzaamheid is steeds meer een burgerplicht geworden. De mantelzorger en de vrijwilliger zijn hierbij de centrale figuren. ... Zorgzame burgers staan tegenover consumenten en bekommeren zich actief om anderen. Zij dragen bij aan sociale cohesie, maar meer nog vormen ze het tegengif tegen zowel marginalisering als consumentisme. ... Het derde beeld van actief burgerschap is dat van de **fatsoenlijke burger**: de burger die zich fatsoenlijk gedraagt en anderen aanspreekt op goed gedrag, zijn afval in de afvalbak gooit en de buren groet. De fatsoenlijke burger staat tegenover de brutale, hufferige, agressieve, schreeuwerige, ongeduldige en egoïstische burger, ofwel de burger 'met het korte lontje', waartegen SIRE vorig jaar een campagne voerde. ... De fatsoenlijke burger is pas de laatste jaren op het toneel verschenen. We komen hem trouwens vaker tegen onder meer moreel neutrale termen. Er is bijvoorbeeld veel beleid rond actief burgerschap en veiligheid (Boutellier e.a. 2008). Het woord 'fatsoen' tref je daar niet aan, maar daar draait het vaak wel om. Om de veiligheid en vooral het veiligheidsgevoel van burgers te verhogen, worden zij aangespoord om gedragsregels met elkaar af te spreken en elkaar erop aan te spreken als iemand bijvoorbeeld lawaai maakt of de vuilnis op het verkeerde tijdstip buitenzet. ... **Deliberatieve burgers** ten slotte praten en denken mee. Zij nemen deel aan interactief bestuur, verheffen hun stem op wijkavonden, nemen deel aan burgerforums en burgerpanels, ontwikkelen buurtvisies, zitten in bewonerscommissies en dorpsraden, enzovoorts. Zij ontwikkelen een visie op de toekomst van de buurt of het kiesstelsel of vormen zich een oordeel over de gewenste hoogte van straffen, zoals recentelijk is voorgesteld. Deliberatieve burgers praten niet alleen met beleidsmakers, maar ook met elkaar. Ze doen mee aan stadsdebatten, aan de Dag van de Dialoog en aan allerlei andere vormen van debat en dialoog.

(Tonkens, 2006: 9-13)

Samenvattend, met het krachtwijkenbeleid worden wijken nagestreefd die bestaan uit bewoners en buurtgemeenschappen die in staat zijn om zelf sociale participatieproblemen op te lossen of te voorkomen binnen de (on)geschreven maatschappelijke normen. Zelfredzaamheid, zorg voor elkaar en 'fatsoen' staan immers centraal. Het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken is dan ook het doel van het krachtwijkenbeleid. Met deze definiëring wordt aangesloten bij de focus op empowerment, de focus op sociale interventies, en de oproep om te investeren in weerbare wijken. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de betekenis van sociale weerbaarheid.

5.2

Participatie is een *fuzzy* planningsbegrip

In het stimuleren van weerbaarheid wordt een belangrijke rol toegedicht aan participatie van bewoners (zie paragrafen 2 tot en met 4). Er zijn echter zeer veel verschillende betekenissen te geven voor de term 'participatie' (zie bijvoorbeeld Jager-Vreugdenhil, 2011). Ondanks dat of misschien wel mede dankzij dat participatie al decennia één van de centrale discussieonderwerpen is in de planologische theorie en -praktijk (zie bijvoorbeeld Campbell & Marshall, 2000; Innes & Booher, 2010; Lane, 2005), is het een 'fuzzy' begrip (Blanc & Beaumont, 2005; Van Marissing, 2008; Porter & De Roo, 2007). Het begrip is moeilijk te definiëren mede omdat het relateert aan verschillende en elkaar deels overlappende domeinen (Blanc & Beaumont, 2005; Jager-Vreugdenhil, 2011). Enerzijds lijkt dit een logische gevolgtrekking vanuit de planningpraktijk zelf:

Planning practitioners and decision-makers are constantly under pressure to produce results and outcomes, often under circumstances that involve a high degree of conflict. Under such circumstances, it is understandable that there is little time to question the foundation of some of our basic concepts and doctrines, or to question

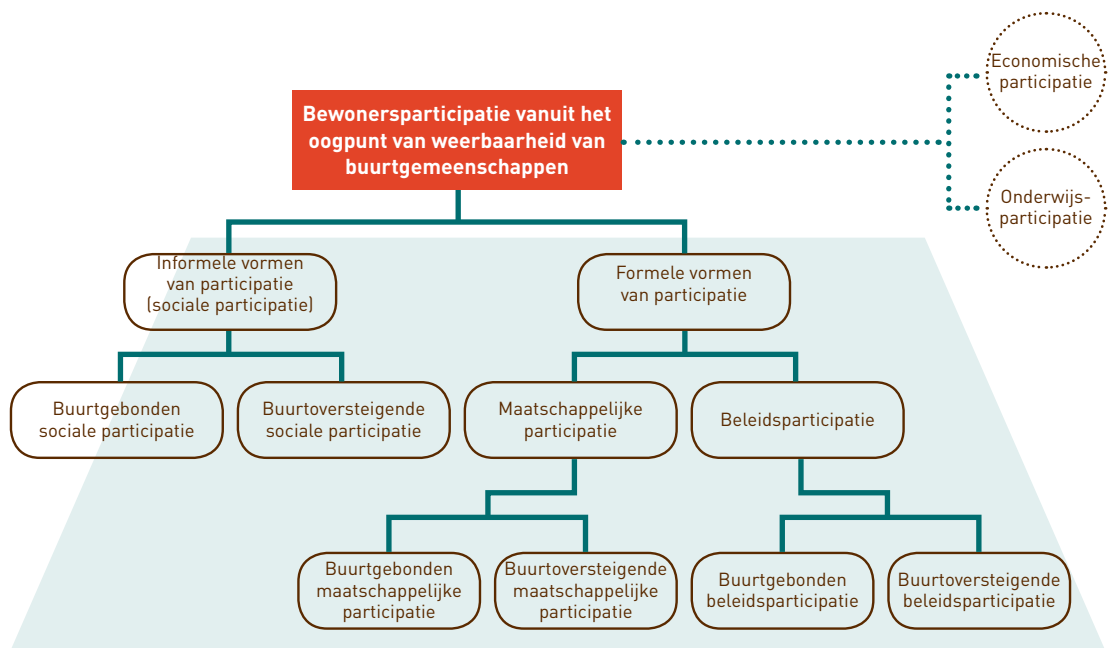
the consequences of goals and objectives. Most of us have never given it much thought, or simply ignored signals that might be in contrast with our belief system. Part of the planner's language leaves room for interpretation. This does not only count for those notions in planning that are seldom used. On the contrary, some of the most notable notions, concepts and doctrines in planning have no clear and indisputable understanding. Most of us are willing to accept a rather vague conception as long as it corresponds with some sort of understanding. Only a troubled few find out they are in the dark the moment they attempt to turn such a concept into action, and that there is little space for discussion, because others believe there is a mutual understanding.

(Porter & De Roo, 2007: 3)

Anderzijds schuilt een oorzaak voor deze 'fuzziness' in de betekenis van de term participatie, dat letterlijk 'deelnemen' betekent. De vraag is dan ook wie waarin participeert. Gaat het bijvoorbeeld om deelname van burgers, jongeren, ouderen, buurtbewoners of allochtonen in economische instituties, politieke en overheidsinstituties, onderwijsinstellingen, formeel georganiseerde burgerverbanden of informele sociale verbanden (zie voor een overzicht en nadere uitwerking hiervan Jager-Vreugdenhil, 2011)?

Ook in deze studie wordt de term participatie vaak gebruikt zonder hierbij aan te duiden wat er precies mee wordt bedoeld. Eén van de oorzaken hiervoor is dat de eerder genoemde mogelijkheden allemaal een rol spelen als het gaat om weerbaarheid van buurtgemeenschappen (zie hieronder). Desalniettemin wordt in deze paragraaf een korte maar niet allesomvattende beschrijving gegeven van verschillende participatievormen die van belang zijn als het gaat om weerbaarheid van buurtgemeenschappen.

Geredeneerd vanuit weerbaarheid van buurtgemeenschappen, wordt als het gaat om participatie niet zozeer over 'burgers' gesproken, maar juist over bewoners van een sociaal-ruimtelijke eenheid. In deze studie gaat het dan ook niet om burgerparticipatie maar om bewonersparticipatie.



Figuur 3.1 Verschillende vormen van bewonersparticipatie vanuit het oogpunt van weerbaarheid van buurtgemeenschappen.

Toelichting Bewonersparticipatie is een fuzzy begrip als het gaat om weerbaarheid van buurtgemeenschappen. Het kan bijvoorbeeld gaan om informele of formele vormen van participatie (zie de tekst voor uitleg). Ook economische participatie en onderwijsparticipatie spelen een rol. Economische participatie leidt tot economisch kapitaal dat een voorwaardenscheppende dan wel -beperkende hulpbron is voor weerbaarheid van buurtgemeenschappen (zie hoofdstuk 5). Onderwijsparticipatie leidt mede tot competenties en vaardigheden welke noodzakelijk zijn om ervaren buurtproblemen op te lossen (zie hoofdstuk 5).

Bewonersparticipatie kan enerzijds zijn beslag krijgen in informele sociale verbanden, ook wel sociale participatie genoemd (zie figuur 3.1, hierboven). Het gaat hierbij om deelname van bewoners in sociale netwerken (Jager-Vreugdenhil, 2011; Lelkes, 2010), zowel binnen als buiten de buurt. Beide vormen zijn belangrijk als het gaat om weerbaarheid van buurtgemeenschappen. Reden hiervoor is dat sociale contacten in de buurt bijdragen aan buurtgebonden vormen van sociale cohesie (zie bijvoorbeeld Hipp & Perrin, 2006; Reijndorp, 2004; Sampson e.a., 1997), terwijl buurtoverstijgende sociale relaties juist toegang geven tot (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën die in het buurtnetwerk zelf niet voorhanden zijn en er mede voor zorgen dat de buurtgemeenschap aansluiting blijft houden bij de rest

van de samenleving (zie hoofdstuk 5 voor het uitgebreide argument).

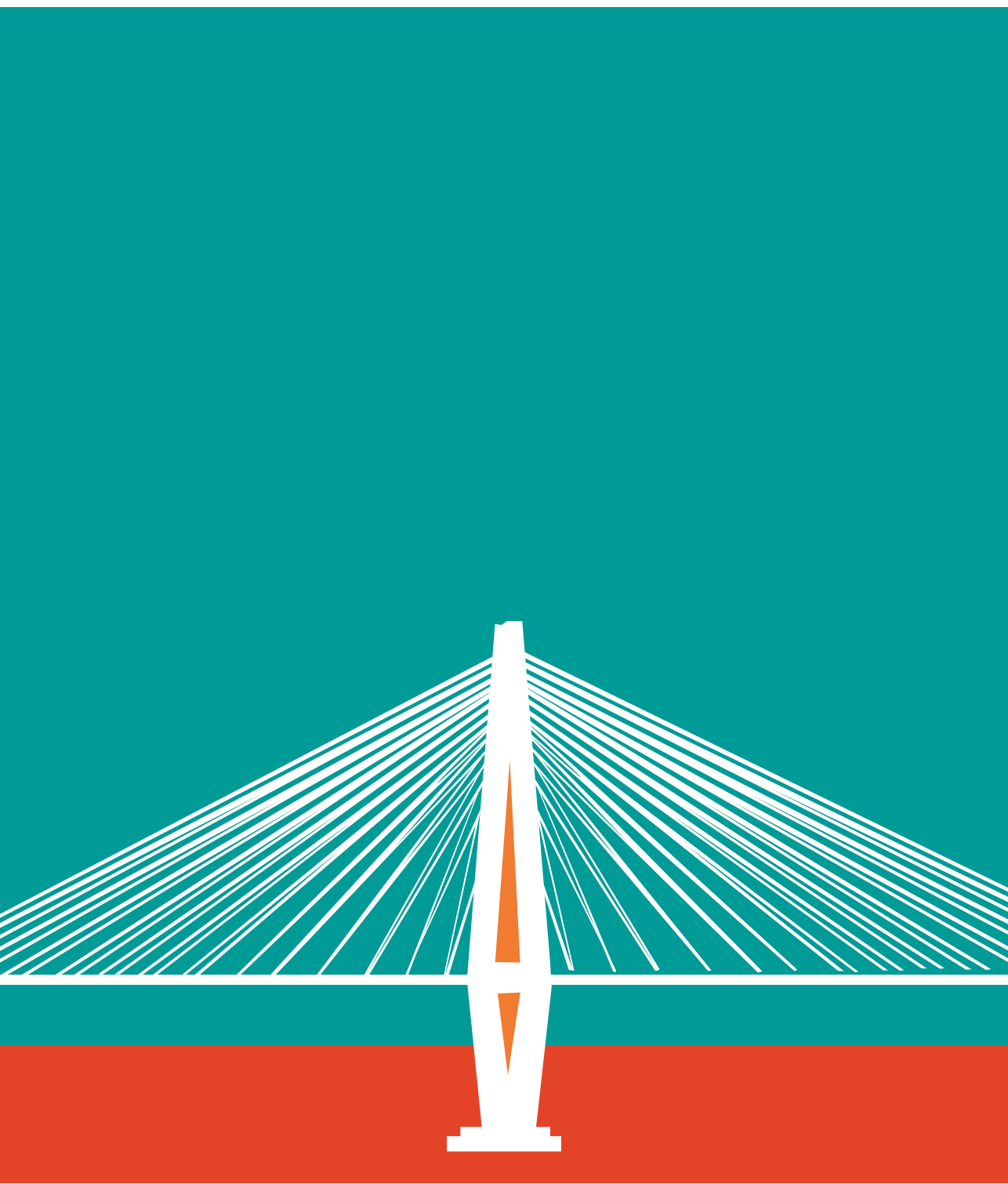
Anderzijds kan bewonersparticipatie gaan over formele vormen van participatie als maatschappelijke participatie en beleidsparticipatie, waarbij bij beide vormen om dezelfde redenen als hierboven een onderscheid kan worden gemaakt naar een buurtgebonden en buurtoverstijgende variant (zie figuur 3.1, hierboven). Maatschappelijke participatie refereert aan deelname in formele burgerorganisaties:

Het begrip kan worden gebruikt voor de actieve deelname van mensen in verenigingen of andere vrijwilligersorganisaties, bijvoorbeeld deelname aan activiteiten of uitvoeren van een bestuursfunctie. Het begrip wordt ook gebruikt voor

meer passieve vormen van betrokkenheid, zoals donaties of lidmaatschappen.

(Jager-Vreugdenhil, 2011: 85)

Beleidsparticipatie gaat over de deelname van bewoners aan het vormgeven of uitvoeren van overheidsbeleid (zie bijvoorbeeld Arnstein, 1969; Van Marissing, 2008; Leveling, 2003) zoals het krachtwijkenbeleid. Het is deze laatste vorm van participatie – beleidsparticipatie – die centraal staat in de hoofdvraag van deze studie. Hoe kan participatie van bewoners in het opstellen en uitvoeren van het wijkbeleid het beste worden vormgegeven om sociale weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren? Leidt bewonersparticipatie gebaseerd op gelijkwaardigheid en samenwerking tot buurtgemeenschappen waar bewoners zelf hun problemen (weer) op een fatsoenlijke manier op kunnen lossen? Wanneer wordt afgegaan op de wens van het kabinet (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007) en de argumenten van voorstanders van collaboratieve planning (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Healey, 2006) dan is dit het geval. In deze studie wordt beargumenteerd dat dergelijke participatieprocessen kunnen leiden tot het stimuleren van weerbaarheid wanneer ze passen bij de context. Deze context, is echter lang niet altijd even geschikt.



DEEL III

THEORIE



Waar komen we vandaan?

Zelfredzaamheid, zorg voor elkaar en fatsoenlijk gedrag vormen vandaag de dag de publieke moraal (zie bijvoorbeeld Tonkens, 2006). Niet professionals van maatschappelijke organisaties en overheden, maar burgers zelf dienen hun eigen problemen en die van anderen op te lossen. Dit is echter niet altijd het geval geweest. Tot in de jaren zeventig was de overheid aan zet (zie hoofdstuk 2). Zij zorgde op paternalistische wijze voor het welzijn van de Nederlandse burger door instrumenten als de woningopzichteres, woonscholen en (wijk) welzijnsplanning (zie bijvoorbeeld Bijlsma & Janssen, 2008). Sinds de jaren tachtig ligt de bal echter steeds nadrukkelijker bij de burger (zie bijvoorbeeld Tonkens, 2006), zo ook in wijkgericht beleid.

In het krachtwijkenbeleid gaat het niet zozeer om het oplossen van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in probleemwijken *an sich*, maar dat bewoners deze problemen zelf (weer) kunnen oplossen (zie hoofdstuk 3). Buurtgemeenschappen die hiertoe in staat zijn, zijn gedefinieerd als weerbaar (zie hoofdstuk 3): zij hebben het zelforganiserende vermogen om problemen te voorkomen en op te lossen. Het kabinet wil dergelijke buurtgemeenschappen stimuleren door inhoudelijk te investeren op vijf thema's: wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007). De werkwijze die ze voorstaat, is gebaseerd op een empowermentstrategie (vergelijk Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007 bijvoorbeeld met Rappaport, 1987 en Engbersen e.a., 2008): het gaat om het terugleggen van de kracht bij bewoners en om ze meer zeggenschap te geven in het vormgeven en uitvoeren van het krachtwijkenbeleid (idem). Deze zeggenschap, zo is de overtuiging van het kabinet, kan het beste worden vormgegeven op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007; 2009b).

Waar gaan we naartoe?

Die 'zeggenschap' staat mede centraal in deze studie: zijn participatieprocessen gebaseerd op gelijkwaardigheid en samenwerking mogelijk en, zo ja, leiden ze tot het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken? Voordat deze vraag in empirische zin wordt beantwoord, is het eerst noodzakelijk om een beter begrip te hebben van de doelstelling van het krachtwijkenbeleid. Zonder een goed begrip van weerbaarheid zijn pogingen om deze weerbaarheid te stimuleren immers een schot hagel in plaats van een meer doelgerichte manier van interveniëren. In dit deel staat dat betere begrip centraal aan de hand van de volgende vragen: (1) wat is weerbaarheid (hoofdstuk 4) en waarin (hoofdstuk 5) en hoe (hoofdstukken 6 en 7) kan het beste worden geïntervenieerd om de weerbaarheid van buurtgemeenschappen positief te beïnvloeden?

Om weerbaarheid van buurtgemeenschappen beter te begrijpen, wordt in hoofdstuk 4 gebruik gemaakt van inzichten uit het complexiteitsdenken, worden deze inzichten in analogische zin toegepast op buurtgemeenschappen en wordt onderzocht wat hiervan kan worden geleerd als het gaat om het stimuleren van weerbaarheid. Reden hiervoor is dat zelforganisatie een fundamentele eigenschap is van complex adaptieve systemen (zie bijvoorbeeld Holland, 1995; Walldrop, 1992).

Zelforganisatie is het proces waarbij een complex adaptief systeem gedrag vertoont zonder dat hier externe sturing of interne centrale controle voor nodig is (Anderson, 2002; Skår, 2003). In dit proces gaat het niet alleen om zelforganiserend vermogen naar binnen, maar ook om het vermogen tot adaptatie. Adaptatie is het idee dat complex adaptieve systemen zich aan veranderingen in hun omgeving aanpassen op basis van hun eigen identiteit en op de voor hen beste wijze (Holland, 1995). Weerbaarheid van buurtgemeenschappen, zo wordt beargumenteerd, belichaamt zowel het vermogen tot zelforganisatie als het vermogen tot adaptatie. Een complexiteitstheoretisch perspectief op het stimuleren van weerbaarheid van buurtgemeenschappen houdt onder andere in

dat onzekerheid een structureel gegeven is. Enerzijds is dit het gevolg van adaptatie (zie boven): wanneer het eigen belang van buurtgemeenschappen niet te verenigen is met het beleidsbelang kunnen buurtgemeenschappen de professionele inspanningen actief tegenwerken. Anderzijds is structurele onzekerheid het gevolg van circulaire causaliteit en emergentie. Circulaire causaliteit, ook wel iteratieve of zelf-referentiële causaliteit genoemd, is het idee dat gevolgen voor een deel weer terugslaan op de oorzaken (Cilliers, 2005). Hierdoor kunnen interventies uiteindelijk een niet te voorspellen effect hebben (Gershenson & Heylighen, 2005). Emergentie is het idee dat lokale interacties kunnen leiden tot een hogere of globale orde (Bedau & Humphreys, 2007). Zo leiden interacties tussen buurtbewoners tot een buurtcultuur – het geheel van (on)geschreven regels hoe bewoners met elkaar omgaan (zie ook Reijndorp, 2004). Deze globale orde kan vervolgens weer een conditionerende werking hebben op de lokale interacties (Holling e.a., 2002), waardoor professionele interventies als het ware kunnen worden gedempt.

Ondanks deze structurele onzekerheid is het wel mogelijk om weerbaarheid van buurtgemeenschappen te beïnvloeden. Weerbaarheid kan gestimuleerd worden door condities te scheppen zodat buurtgemeenschappen hun eigen weerbaarheid veranderen (vgl. Folke e.a., 2010; Walker e.a., 2006). In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op deze mogelijke condities. Hier wordt beargumenteerd dat buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie condities zijn die bijdragen aan een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie als sociale controle en buurtactiegroepen kunnen ontstaan. Voor het adaptieve vermogen lijken buurtversterkende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt twee geschikte condities. Het samenspel van deze vier condities maakt het mogelijk dat competenties en vaardigheden van individuele buurtbewoners al dan niet op productieve wijze kunnen worden ingezet op het niveau van de buurtgemeenschap.

Weerbaarheid, zo is de gedachte in het

'*resilience*'-denken (een substroming binnen dan wel een parallelle stroming aan het complexiteitstheoretische landschap – kan gestimuleerd worden door middel van adaptief co-management (Olsson e.a., 2004; Armitage e.a., 2009; Plummer, 2009). Eén van de aspecten van deze strategie is participatie van belanghebbenden op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid (Armitage e.a., 2007; Folke e.a., 2010), in de planologische literatuur ook wel collaboratieve planning genoemd (zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; Forester, 1989; Sager, 2009). Op basis van inzichten uit het '*resilience*'-denken lijkt de wens van het kabinet om participatieprocessen op collaboratieve wijze in te richten dan ook een juiste weg voorwaarts. Voor die gevallen en condities waarvoor argumenten zijn dat collaboratieve participatieprocessen van waarde kunnen zijn, wordt in hoofdstuk 6 de wijze beschreven waarop deze participatieprocessen het beste kunnen worden ingericht.

Het is dan ook verleidelijk om collaboratieve planning als referentiekader te gebruiken in het analyseren van participatieprocessen in krachtwijken. In hoofdstuk 1 is echter al beargumenteerd dat de vraag, of participatieprocessen gebaseerd op samenwerking en gelijkwaardigheid bijdragen aan het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken, situatieafhankelijk zou moeten worden gezien. Anders gesteld: onder welke condities is collaboratieve participatie mogelijk en wenselijk? Dit is het onderwerp van hoofdstuk 7 (en van de empirische hoofdstukken 8 en 9). Dat collaboratieve participatieprocessen niet altijd mogelijk zijn, wordt beargumenteerd aan de hand van de bereidheid en bekwaamheid van bewoners om deel te nemen in wijkgerichte participatieprocessen op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking. Bereidheid refereert aan de motivatie van bewoners om verantwoordelijkheid te nemen (Jager-Vreugdenhil, 2011; Kleinmans & Bolt, 2010). Collaboratieve participatieprocessen hebben de meeste kans van slagen wanneer alle belanghebbenden aan tafel zitten of vertegenwoordigd worden (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). De vraag

is echter of de buurt in de huidige tijdgeest nog belangrijk genoeg is om verantwoorde-lijkheid te nemen als gevolg van een alsmear groter wordende buurtoverstijgende culturele verbondenheid (Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001; De Hart, 2002). Bekwaamheid refereert aan de vraag of actoren in het planningsproces over de juiste competenties beschikken om deel te nemen op basis van de voorwaarden vanuit het planningsproces (Jager-Vreugdenhil, 2011; Van Buuren & Edelenbos, 2008; De Roo, 2007). Wellicht één van de belangrijkste 'bekwaamheidseisen' in een collaboratief participatieproces is de vraag of deelnemers in staat zijn om hun eigen belang te verbinden met het algemene belang (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). De vraag is echter of bewoners(groepen) ook met deze intentie naar de overlegtafel komen.

Dat collaboratieve planning in sommige situaties niet wenselijk is, wordt beargumenteed aan de hand van drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen: beperkt weerbaar, sociaal weerbaar en asociaal weerbaar (zie hoofdstuk 7). Wanneer buurtgemeenschappen beperkt weerbaar zijn, ontbreekt het zelforganiserende vermogen om collectief ervaren buurtproblemen op te lossen. Collaboratieve participatieprocessen kunnen hier een rol spelen wanneer dit onvermogen het gevolg is van een gebrek aan buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie (zie hoofdstuk 7). Wanneer buurtgemeenschappen sociaal weerbaar zijn, hebben ze zelforganiserend vermogen om buurtproblemen binnen de bestaande maatschappelijke conventies op te lossen. Collaboratieve participatie is hier overbodig omdat bewoners het zelf kunnen zonder inmenging van professionals (zie hoofdstuk 7). Professionele inmenging kan juist leiden tot een afzijdige houding van burgers. Het faciliteren van bewonersinitiatieven lijkt hier een betere strategie. Asociaal weerbare buurtgemeenschappen hebben ook zelforganiserend vermogen om collectief ervaren buurtproblemen op te lossen, maar doen dit op een wijze die niet in overeenstemming is met maatschappelijke conventies. Collaboratieve

planning is hier niet wenselijk omdat het de interne gerichtheid van deze buurtgemeenschap versterkt terwijl deze juist zou moeten worden doorbroken. Repressieve maatregelen en fysieke herstructurering lijken hier passender (zie hoofdstuk 7).

Ten slotte, wordt in deze inleiding op het theoretische deel nog kort stilgestaan bij de verhoudingen tussen de vier condities waar weerbaarheid van buurtgemeenschappen op is gebaseerd, de mate van bereidheid en bekwaamheid van bewoners(groepen), de drie weerbaarheidsvormen en de competenties van individuele buurtbewoners. Wanneer wordt vertrokken vanuit een complexiteits-theoretisch perspectief, wordt de wereld om ons heen gezien als een meervoudig gelaagd landschap van complex adaptieve systemen en deelsystemen (Holling e.a., 2002; Simon, 1974). Uitgangspunt hierbij is dat de globale orde van een complex adaptief systeem een conditionerende invloed heeft op deelsystemen. Deze deelsystemen zijn te vinden op lagere schaalniveaus en hebben op hun beurt weer een innoverende werking op de globale orde van het systeem waar ze deel van uitmaken (idem.). Anders gesteld: systemen op een hoger schaalniveau conditioneren systemen op een lager schaalniveau zonder dat er sprake is van topdown controle. Deze deelsystemen hebben een eigen 'identiteit' die op haar beurt weer invloed heeft op de globale orde waar ze deel van uitmaakt.

In het meervoudig gelaagde landschap van deze studie worden de buurtgemeenschappen gepositioneerd op het mesoniveau, maatschappelijke conventies op het macro-niveau en individuele buurtbewoners op het microniveau. Individuele buurtbewoners hebben een innoverende werking op de globale orde van buurtgemeenschappen, en buurtgemeenschappen (en andere sociale systemen) hebben een innoverende werking op maatschappelijke conventies. Maatschappelijke conventies dalen op hun beurt weer neer op de globale orde van buurtgemeenschappen en op buurtbewoners, en buurtgemeenschappen conditioneren buurtbewoners. De mate waarin individuele

competenties van buurtbewoners voor en door de buurtgemeenschap benut kunnen worden, hangt dan ook onder meer af van het samenspel tussen de condities die een buurtgemeenschap in staat stellen om weerbaar te zijn: buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt (zie hoofdstuk 5). De drie weerbaarheidsvormen waar buurtgemeenschappen in worden onderverdeeld, vinden deels hun oorsprong in neerdalende bestaande maatschappelijke conventies. Bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen en bekwaamheid om het eigen belang te koppelen aan het algemene belang kunnen zowel bij individuele bewoners als bij buurtgemeenschappen worden teruggevonden.

4

Buurtgemeenschappen gezien door een complexiteitstheoretische bril

Inzichten uit het complexiteitsdenken om weerbaarheid in probleemwijken beter te begrijpen



In het huidige wijkbeleid staat het bevorderen van weerbaarheid centraal (zie hoofdstuk 3). Het gaat niet zozeer om het oplossen van leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken *an sich*, maar dat buurtbewoners en -gemeenschappen uiteindelijk in staat zijn om zelf deze problemen aan te pakken. Bewoners en buurtgemeenschappen die het zelforganiserende vermogen hebben om buurtproblemen op te lossen, zijn weerbaar. Het is dan ook niet vreemd dat het kabinet een empowermentstrategie propageert in het krachtwijkenbeleid. Door de eigen kracht van bewoners te vergroten en te benutten, worden ze in staat gesteld om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving. Door bewoners 'macht' te geven in het vormgeven en uitvoeren van het krachtwijkenbeleid kunnen ze zaken die voor hen belangrijk zijn in de door hen gewenste richting beïnvloeden. Door de 'kracht' van bewoners te stimuleren met gerichte interventies, plannen, projecten en maatregelen, worden ze in staat gesteld om op hun voorwaarden te participeren in de (buurt)samenleving (zie hoofdstuk 3).

De doelstelling van het krachtwijkenbeleid is omgeven met vage zinsneden (zie hoofdstuk 3). Uit het landelijke 'Actieplan krachtwijken' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007) wordt niet duidelijk wat wordt bedoeld met wat in deze studie als 'weerbaarheid' is gedefinieerd. Voordat wordt ingegaan op manieren om weerbaarheid in probleemwijken te vergroten (zie hoofdstukken 6, 7, 8 en 9), is het dan ook noodzakelijk om te onderzoeken wat er onder 'weerbaarheid' kan worden verstaan. Zonder een goed begrip van 'weerbaarheid', zijn inspanningen om deze 'weerbaarheid' te vergroten immers als een schot hagel.

Voor dat betere begrip van weerbaarheid wordt in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van inzichten uit het complexiteitsdenken. Wanneer buurtgemeenschappen door een complexiteitsbril worden bekeken, worden ze aanschouwd als complex adaptieve systemen. Complex adaptieve systemen hebben het vermogen om zichzelf te organiseren zonder dat hier hulp van buitenaf (zoals een interventie) of interne centrale controle voor verantwoordelijk is. Dit wordt ook wel zelforganisatie genoemd (zie bijvoorbeeld Anderson, 2002; Skår, 2003). Alle reden dus om eens te kijken naar wat geleerd kan worden van het complexiteitsdenken als het gaat om het bevorderen van het zelforganiserende vermogen van buurtgemeenschappen om problemen zelf (weer) op te (kunnen) lossen.

De inzichten uit het complexiteitsdenken worden in analogische zin gebruikt. Reden hiervoor is dat veel van deze inzichten voortkomen uit de ecologische, wiskundige en natuurwetenschappen. Buurtgemeenschappen zijn geen fysische of ecologische maar sociale systemen. In tegenstelling tot fysische en ecologische systemen bestaan sociale systemen uit mensen die cognitieve vermogens zoals denkkracht en intentioneel handelen hebben: ze kunnen proactief en bewust leren van het verleden, vooruitdenken en toekomstgericht handelen (zie bijvoorbeeld Westley e.a., 2002). Het gevolg is dat zij in staat zijn om proactief en bewust gedrag binnen hun eigen en andere sociale systemen te beïnvloeden: ze zijn in staat om bewust en proactief hun eigen weerbaarheid en die van anderen te beïnvloeden. Het is dan ook verstandig om inzichten uit het complexiteitsdenken niet één op één toe te passen op sociale systemen als buurtgemeenschappen

en beleidssystemen. Omdat het in deze studie niet de intentie is om de waarde van sociale complexe systemen te 'bewijzen', worden complexiteitstheoretische concepten dan ook mede als *metafoor* gebruikt om weerbaarheid in de context van probleemwijken beter te begrijpen, verklaren en analyseren.

Leeswijzer

Om weerbaarheid van buurtgemeenschappen beter te kunnen begrijpen, verklaren en analyseren, worden in paragraaf 1 enkele algemene eigenschappen van complex adaptieve systemen beschreven als het gaat om zelforganisatie. In het proces van zelforganisatie spelen drie elementen een centrale rol (Skår, 2003; Anderson, 2002). Het eerste element is de rol van circulaire causaliteit (paragraaf 1.1). Er zijn minimaal twee systeemonderdelen nodig die elkaar op iteratieve en repetitieve wijze beïnvloeden om zelforganisatie te laten plaatsvinden (Nicolis & Prigogine, 1977). Het tweede element is de rol van emergente eigenschappen (paragraaf 1.2). Emergente eigenschappen zijn het product van zelforganisatie en kunnen een conditionerende werking hebben op de onderdelen die het emergente geheel hebben doen ontstaan (Goldstein, 1999). Het derde element is de rol van de omgeving (paragraaf 1.3). Waar 'het eigenlijke zelforganiserende werk' door het complex adaptieve systeem zelf wordt gedaan (de eerste twee elementen), is verandering in de omgeving vaak de bron voor een systeem om zichzelf te organiseren (Holland, 1995).

Waar in paragraaf 1 drie algemene zelforganiserende mechanismen worden beschreven om weerbaarheid in de context van probleemwijken beter te begrijpen, wordt in de paragrafen 2 en 3 stilgestaan bij de dynamiek in zelforganiserend vermogen, het vermogen om zelforganisatie in stand te houden en de mogelijkheden om weerbaarheid te beïnvloeden. Dit wordt gedaan vanuit het '*resilience*' concept. In het '*resilience*' concept – een goede Nederlandse vertaling voor dit concept is er (nog) niet – staat de vraag centraal hoe vooral sociaalecologische systemen – een speciaal type van complex

adaptieve systemen – zelforganiserend kunnen blijven. Nadat dieper is ingegaan op de context van het '*resilience*' denken (paragraaf 2.1), worden in paragraaf 2.2 tot en met 2.4 drie kenmerkende dimensies van het '*resilience*' denken beschreven. In paragraaf 2.2 staat '*resilience*' centraal. *Resilience* is het vermogen van een systeem om zelforganiserend te blijven: om contextuele verstoringen te ervaren en tegelijkertijd zijn identiteit – zijn essentiële functie, structuur en feedbackmechanismen – te behouden (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010). In paragraaf 2.3 staan het aanpassings- en veranderingsvermogen centraal. Het aanpassingsvermogen is het vermogen van actoren in het systeem om de mate van '*resilience*' te managen (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010). Het veranderingsvermogen is het vermogen om (onderdelen) van het huidige systeem te veranderen wanneer dit systeem onhoudbaar is geworden (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010).

In paragraaf 3 wordt vervolgens stilgestaan bij manieren om de weerbaarheid van buurtgemeenschappen vanuit de context te beïnvloeden. Het versterken van '*resilience*' – en dus van het zelforganiserend vermogen – kan op minimaal vier manieren (paragraaf 3.1): het stimuleren om te leren leven met verandering en onzekerheid, het bevorderen van diversiteit, het combineren van verschillende typen kennis om te leren, en het creëren van mogelijkheden voor zelforganisatie (Folke e.a., 2002; Berkes, 2007; Olsson, 2003). Deze vier manieren, zo is de overtuiging in het '*resilience*' denken (Olsson e.a., 2004; Armitage e.a., 2009; Plummer, 2009), komen het beste tot hun recht in een strategie die onder meer gebaseerd is op synthese van verschillende kennissystemen, '*learning by doing*', flexibel management, en collaboratie en machtsdeling tussen betrokken actoren. Dit wordt ook wel adaptief co-management genoemd (paragraaf 3.2).

In paragraaf 4, ten slotte, worden een aantal belangrijke lessen getrokken die naar voren komen uit dit hoofdstuk om weerbaarheid van buurtgemeenschappen beter te kunnen begrijpen, verklaren en analyseren.

1

Zelforganisatie in buurtgemeenschappen gezien door een complex adaptieve systeembril

Wanneer (probleem)wijken en buurtgemeenschappen worden aanschouwd als complex adaptieve systemen, dan worden ze gezien als open systemen die complex en adaptief zijn (zie voor beschrijvingen van complex adaptieve systemen bijvoorbeeld Holland, 1995; Gell-Mann, 1995; Forrest, 1990; Erdi, 2008; Mitchell, 2009). Ze zijn complex in de zin dat ze verzamelingen zijn van een groot aantal componenten, deelsystemen, agenten, elementen of knopen – zoals buurtgemeenschappen, gezinnen en (buurt)bewoners – waarbij deze 'delen' zowel divers en autonoom als onderling gerelateerd en afhankelijk zijn (Chu, 2011; Levin, 2002). Buren, bijvoorbeeld, passen zich meestal aan elkaar aan terwijl ze tegelijkertijd unieke individuen zijn. Complex adaptieve systemen zijn dan ook continu in beweging: ze veranderen voortdurend. Daarnaast vertoont het geheel van deze delen en interacties – zoals een buurtgemeenschap – gedrag dat niet te herleiden is door de individuele delen – (buurt)bewoners – simpelweg bij elkaar op te tellen: het geheel is meer dan de som der delen (Byrne, 1998).

Complexe systemen zijn niet alleen complex maar ook adaptief. Ze zijn 'adaptief' in de zin dat ze zich continu opnieuw aanpassen aan veranderingen in hun omgeving (Ramos-Martin, 2003; Potgieter & Bishop, 2001). Ze hebben een co-evolutionaire relatie met hun omgeving omdat veranderingen in de relevante context van het systeem leiden tot veranderingen in het systeem die op hun beurt weer leiden tot veranderingen in de context, et cetera (Rammel e.a., 2007). Complex adaptieve systemen zijn dan ook continu in beweging, waarbij ze voortbouwen op hun eigen padafhankelijke maar onomkeerbare geschiedenis (Lewin & Volberda, 1999): ze leren als het ware van hun verleden (Holland, 1995).

Complex adaptieve systemen zijn in staat om zich ondanks die continue wisselwerking met hun omgeving te handhaven als complex

adaptief systeem (Walldrop, 1992). Eén van de redenen waarom ze hiertoe in staat zijn, is hun vermogen tot zelforganisatie (Heylighen, 2001). Zelforganisatie is het proces waarbij een complex adaptief systeem gedrag vertoont zonder dat hier externe sturing of interne centrale controle verantwoordelijk voor is (Anderson, 2002; Heylighen, 2001; Skår, 2003). Dit betekent niet dat er geen externe sturing of interne centrale controle kan worden uitgeoefend, maar dat de organisatie van het systeem zichzelf in stand kan houden door lokale en contextafhankelijke interacties tussen de elementen van het systeem in kwestie (Anderson, 2002; Heylighen, 2001; Skår, 2003).

In het licht van de doelstelling van het krachtwijkenbeleid is dit vermogen tot zelforganisatie interessant. Het doel van het krachtwijkenbeleid is immers het stimuleren van wijken waar bewoners in staat zijn om zelf (buurt)problemen op te lossen of te voorkomen (zie hoofdstuk 3). Alle reden dus om eens te kijken of elementen uit het complexiteitsdenken kunnen worden gebruikt om weerbaarheid in probleemwijken beter te begrijpen. Oftewel: hoe zijn complex adaptieve systemen in staat zichzelf te organiseren?

Op de vraag wat zelforganisatie mogelijk maakt in de context van het complexiteitsdenken, is (helaas) geen eenduidig antwoord te geven. Zelforganisatie² is, net als veel andere begrippen in het complexiteitsdenken, door disciplinaire inkleuring en/of onzorgvuldig

2 Het idee van zelforganisatie is sinds de Griekse oudheid regelmatig onderwerp van studie geweest. Zo spreekt Aristoteles bijvoorbeeld al over het idee dat het geheel meer is dan de som der delen (zie Anderson, 2002). Meer recent wordt de term 'zelforganisatie' gebruikt in de algemene systeemtheorie (zie bijvoorbeeld Von Bertalanffy, 1950, Ashby, 1962, Von Foerster, 1960). Zelforganisatie refereert hier aan het idee dat delen van een systeem integreren tot een geheel (Ashby, 1962) of aan het idee dat een systeem zijn interne orde vergroot dan wel zijn organisatie verbetert (Ashby, 1962; Von Foerster, 1960). In de jaren zeventig wordt het idee van zelforganisatie in het complexiteitsdenken langzaam gemeengoed.

gebruik een containerbegrip geworden: alles-omvattend, algemeen en breed (Anderson, 2002; Skår, 2003). Eén van de redenen is dat het complexiteitsdenken in intentie discipline-overstijgend is (Gell-Mann, 1995) – en er ook regelmatig zelforganiserende concepten van de ene discipline in een andere discipline worden geïntroduceerd (zie bijvoorbeeld Kauffman, 1995) – maar tegelijkertijd hangt de manier waarop zelforganisatie wordt gedefinieerd af van de disciplinaire inkleuring (Skår, 2003)³.

Gelukkig zijn er overeenkomsten in de verschillende stromingen binnen het complexiteitsdenken. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op deze overeenkomsten. Eén van die overeenkomsten is de rol van non-lineaire causaliteitsrelaties tussen de elementen van een complex adaptief systeem (paragraaf 2.1). Voor zelforganisatie in complex adaptieve systemen zijn minimaal twee elementen nodig die een circulaire causaliteitsrelatie hebben (Nicolis & Prigogine, 1977). Deze circulaire causaliteitsrelatie kan zichzelf zowel versterken als afzwakken. Beide vormen zijn nodig om zelforganisatie te laten plaatsvinden (Anderson, 2002; Cilliers, 1998). In complex adaptieve systemen is een grote hoeveelheid van deze causaliteitsrelaties te vinden. Het gevolg is dat het lastig is om te voorspellen hoe het systeem zich ontwikkelt wanneer bijvoorbeeld professionals interveniëren in buurtgemeenschappen.

Een tweede overeenkomst is de rol van het 'emergente geheel' in het proces van zelforganisatie (paragraaf 2.2). Uit de lokale interacties – 'het micro- of mesoniveau' – kan een globale organisatie emergeren – 'het meso- of macro-

niveau' – die gedrag vertoont dat meer of minder is dan de som van de lokale interacties (De Wolf & Holvoet, 2005). Wanneer dit gebeurt, heeft de globale organisatie een conditionerende werking op de lokale delen (Goldstein, 1999). Tegelijkertijd, echter, is er sprake van decentrale 'sturing': de lokale interacties houden de globale organisatie in stand (Heylighen, 2001). Eén van de gevolgen is dat het systeem zowel robuust als flexibel is. Het wegvallen of disfunctioneren van een element leidt niet direct tot verandering in de globale organisatie.

Een derde overeenkomst is dat complex adaptieve systemen potentieverschillen met hun omgeving gebruiken om zelforganiserend te blijven (paragraaf 2.3). Hoewel complex adaptieve systemen een bepaalde autonomie hebben – ze zijn immers in staat om zich zonder hulp van buiten te organiseren – zijn ze afhankelijk van hun omgeving om zelforganiserend te kunnen blijven. Zo zijn contextuele veranderingen meestal de oorzaak voor het systeem om zichzelf beter of anders te organiseren (Goldstein, 1999; Heylighen, 1989; 2001).

1.1

Zelforganisatie: vermogen tot verandering vanwege circulaire causaliteit

Eén van de eigenschappen van een complex adaptief systeem is dat de delen energie, informatie en betekenissen uitwisselen op een non-lineaire manier. Hiermee wordt bedoeld dat de relatie tussen oorzaak en effect niet-proportioneel is. In tegenstelling tot lineaire causaliteit – behorende tot het Cartesiaanse wereldbeeld – kunnen kleine oorzaken grote gevolgen hebben en kunnen grote oorzaken leiden tot geen of weinig effect (zie bijvoorbeeld Holland, 1995; Heylighen, 2001; Cilliers, 1998; 2005). In de woorden van Byrne:

[In complex adaptieve systemen] small changes in causal elements over time do not necessarily produce small changes in other particular

3 Om zelforganisatie beter te begrijpen focust de bioloog bijvoorbeeld op 'emergence', 'swarm intelligence', en 'stigmergy' (Camazin e.a., 2003), de chemicus bijvoorbeeld op 'autocatalysis' (Bonchev & Rouvray, 2005) en de fysicus bijvoorbeeld op 'self-organized criticality' (Bak, 1996). Daarnaast passen 'algemene complexiteitstheoretici' en alfa- en gammawetenschappers regelmatig deze inzichten toe op sociale systemen (Fuchs, 2002; Jantsch, 1980; Holland, 1995; Byrne, 1998; Gunaratne, 2003; Luhmann, 1995).

aspects of the system, or in characteristics of the system as a whole. Either or both may change very much indeed, and, moreover, they may change in ways which do not involve just one possible outcome.

(Byrne, 1998: 14)

De oorzaak van non-lineaire causaliteit in complex adaptieve systemen schuilt onder meer in iteratieve en repetitieve mechanismen (zie bijvoorbeeld Aaltonen, 2007; Walldrop, 1992; Byrne, 1998; Arshinov & Fuchs, 2003). Dit wordt ook wel circulaire causaliteit genoemd, wat inhoudt dat een verandering in een onderdeel van een systeem via effecten op andere onderdelen uiteindelijk weer effect heeft op het eerste onderdeel, wat weer effect heeft op andere onderdelen, et cetera. Causaliteit is in dat geval dan ook een circulair proces.

Circulaire causaliteit kan ook worden waargenomen in sociale systemen. Zo spelen overlastgevende hangjongeren vaak een kat- en muisspel met professionals van de politie, gemeente, woningbouwcorporatie en/of welzijnsinstelling (zie bijvoorbeeld Van den Brink, 2007). Hangjongeren veroorzaken soms overlast en onveiligheidsgevoelens bij bewoners, winkelend publiek en/of willekeurige voorbijgangers. De overlastontvangers kunnen hiervan melding maken bij bijvoorbeeld de politie of de woningbouwcorporatie. Op basis van deze meldingen kunnen professionals, al dan niet gezamenlijk, actie ondernemen tegen de hangjongeren, zoals het plaatsen van een mosquito, het draaien van klassieke muziek, het aanspreken van deze jongeren door (wijk) agenten, samenscholingsverboden, camera-toezicht, et cetera. Vaak stoppen de jongeren dan met het rondhangen op de oorspronkelijke plek en gaan ze op een andere plek verder met het 'hangen'. De oorspronkelijke overlastontvangers hebben geen last meer van de hangjongeren. Andere bewoners kunnen dat echter wel hebben. Wanneer zij deze overlast melden, ondernemen professionals weer actie om de overlast die deze jongeren veroorzaken te stoppen. De jongeren verhuizen weer naar een andere plek, et cetera.

Het proces van circulaire causaliteit kan zichzelf versterken of juist afzwakken. Zichzelf versterkende causaliteit wordt ook wel als positieve feedback benoemd (zie bijvoorbeeld Anderson, 2002; Heylighen, 2001; Gershenson & Heylighen, 2005; Byrne, 1998; Meadows, 1999). Armoede leidt bijvoorbeeld vaak tot een gebrek-kige opleiding, wat weer leidt tot werkloosheid of relatief slecht betaalde banen, wat weer leidt tot meer armoede, et cetera. Verloedering en een onveilige omgeving, bijvoorbeeld, nodigen uit tot crimineel gedrag en vervuiling, wat weer leidt tot meer verloederen en een grotere onveiligheid, enzovoorts. Een negatieve spiraal in (probleem)wijken of juist een proces van gentrificatie zijn twee andere voorbeelden. Positieve feedback kan uiteindelijk leiden tot blijvende andere eigenschappen van het systeem omdat de grenzen van het systeem continu opnieuw worden getest en 'gebroken' (Byrne, 1998; Walldrop, 1992):

Positive feedback occurs when a change tendency is reinforced rather than damped. ... The multiplier and accelerator effects in the Keynesian account of economic cycles are good social examples of positive feedback. The significance of positive feedback is that it is not 'boundary defending' but is likely to lead to boundary breaking and transition to a new phase state.

(Byrne, 1998: 172)

Wanneer er sprake is van negatieve feedback raakt een oorzaak verzwakt door haar directe gevolgen (zie bijvoorbeeld Heylighen, 2001; Meadows, 1999; Budanov & Savicheva, 2003). Negatieve feedback is één van de karakteristieke eigenschappen van complex adaptieve systemen. Van dit type feedback is bijvoorbeeld sprake wanneer grenstestend gedrag – i.e. positieve feedback – door het systeem gedempt wordt (zie bijvoorbeeld Anderson, 2002; Byrne, 1998). Een voorbeeld is hier de rol van normen in de samenleving. Zowel juridische als sociale normen kunnen een dempende invloed uitoefenen: we zijn geneigd om ons te conformeren aan de norm (Baron & Kerr, 2003; Brewer, 2003; Martin & Hewstone, 2007) en normen

strenger te handhaven naarmate zij vaker worden gebroken.

In complex adaptieve systemen is er sprake van een grote hoeveelheid van deze positieve en negatieve feedbackmechanismen (zie bijvoorbeeld Heylighen, 2001; Cilliers, 2005; Arshinov & Fuchs, 2003) die onmogelijk allemaal bekend kunnen zijn, laat staan dat hun dosis-effect-relaties kunnen worden geschat. Het gevolg is een complexe hoeveelheid interacties die elkaar versterkt, terwijl andere interacties elkaar juist afzwakken. De consequentie is dat het lastig wordt om effecten met enige zekerheid te voorspellen:

Complex systems will typically exhibit a tangle of interconnected positive and negative feedback loops, where the effects of any change in a component cascade through an increasing number of connected components, in part feeding back, positively and/or negatively, into the initial component. If there is a variable time delay between these effects, it becomes in principle impossible to make predictions, because we do not know who will affect who first and thus whether an effect will be dampened before it has had the chance to get amplified or not (cf. Gershenson e.a., 2003).

(Gershenson & Heylighen, 2005: 53)

Ook in het wijkbeleid wijst evaluerend onderzoek uit dat een mengelmoes van positieve en negatieve feedbackeffecten in probleemwijken – mede als gevolg van dat wijkbeleid – tot een uiteindelijk niet te voorspellen uitkomst leidt (zie bijvoorbeeld Van Dijk & Koekkoek, 2011; Engbersen, 2009). Zo worden er in Het Arnhemse Broek zesenzeventig interventies, acties, maatregelen en plannen uitgevoerd. Sommige interventies zijn eenmalig en gericht op de hele wijk. Andere interventies zijn gericht op specifieke doelgroepen, gezinnen of individuen. Een aantal interventies is gericht op sociale relaties tussen buurtbewoners, terwijl andere interventies weer gericht zijn op sociale relaties binnen een gezin, op het inkomen van individuen, op het gedrag van buurtbewoners of juist weer op een combinatie van de hierboven

genoemde opties. Bovendien is er bij de ene interventie sprake van 'dwang' of 'drang', terwijl bij de andere interventie juist wordt uitgegaan van zelfsturing of empowerment (zie hoofdstukken 3 en 9). Al deze interacties tussen mensen onderling en tussen de wijkgemeenschap en interventies, plannen, projecten en maatregelen leiden tot onvoorspelbare uitkomsten. Ze leiden tot een stortvloed aan positieve en negatieve feedbackeffecten tussen buurtbewoners, bovenop de positieve en negatieve feedbackeffecten die 'van nature' al aanwezig zijn in (probleem)wijken. Hierdoor wordt het lastig de uitkomst van het wijkbeleid met enige zekerheid te voorspellen. Omdat kenbaarheid en beheersbaarheid van de wijksamenleving een fictie blijken te zijn, is het dan ook verstandig dat het kabinet met het wijkbeleid haar toevlucht zoekt tot het vertrouwen op en versterken van het reeds aanwezige zelforganiserende vermogen van bewoners en gemeenschappen in de wijk (zie hoofdstuk 3).

1.2

Emergentie: globale organisatie als resultaat van en oorzaak voor zelforganisatie

Eén van de meest intrigerende centrale ideeën in het complexiteitsdenken is dat lokale interacties kunnen leiden tot globale organisatie. Dit wordt ook wel emergentie genoemd (zie bijvoorbeeld Johnson, 2012; Prigogine, 1997; Goldstein, 1999; Epstein, 2006). Dit is bijvoorbeeld te zien wanneer vogels zich in zwermen formeren, wanneer vissen in scholen zwemmen, bij het ontstaan van magnetisme of ijskristallen op een raam en bij het ontstaan van turbulentie of laserlicht (zie bijvoorbeeld Holland, 1995; Haken, 1985; Haken e.a., 1995).

Die structuren, of dat collectieve gedrag dat in de bovenstaande voorbeelden ontstaat als gevolg van interacties tussen de elementen (vissen, vogels) wordt in het complexiteitsdenken benoemd als emergente eigenschap of emergent gedrag (zie bijvoorbeeld Bedau & Humphreys, 2007; Cilliers, 2005; Holland, 1995;

Heylighen, 2001; Prigogine, 1997). Emergente eigenschappen zijn die eigenschappen van een complex adaptief systeem die niet zijn te verklaren door enkel naar het gedrag van de individuele delen te kijken. Het geheel, zo is de gedachte, is meer dan de som der delen (Goldstein, 1999; Brunner & Klauninger, 2003; De Wolf & Holvoet, 2005). Zo kan het gedrag van een kolonie bijen of mieren niet worden verklaard door naar individuele bijen of mieren te kijken (zie Holland, 1995). Zonder opdracht of andere vorm van bewuste coördinatie vertoont het collectief ander gedrag dan op basis van de individuele elementen kan worden verwacht.

Zelforganisatie en emergente eigenschappen kunnen ook worden waargenomen in sociale systemen (Johnson, 2012; Prigogine, 1997; Byrne, 1998; Holland, 1995; vgl. Sawyer, 2005). Denk bijvoorbeeld aan een wave in een voetbalstadion of het ontstaan van trends, hypes en massahysterie. Bij deze fenomenen komt er een moment waarop het gedrag van mensen zichzelf exponentieel versterkt en zichzelf (tijdelijk) in stand houdt. Dit wordt ook wel kritische massa genoemd (zie bijvoorbeeld Ball, 2004) of menselijk kuddegedrag (zie bijvoorbeeld Raafat e.a., 2009; Hey & Morone, 2004):

Hoewel bevrijd van alle dwang maken we toch massaal dezelfde keuzes, of deze nu gaan over het stichten van een gezin, het kopen van een auto of huis, het kiezen van een school of een jas. Gevraagd naar opvattingen over het goede leven vinden we allemaal hetzelfde.

(Duyvendak & Hurenkamp, 2004: achterflap)

Ook een buurtgemeenschap kan emergentie 'vertonen'. Aan het gedrag van een individuele buurtbewoner is niet af te leiden hoe een buurtgemeenschap is georganiseerd en welk gedrag een buurtgemeenschap als collectief vertoont. Gezien door een complexiteitsbril kunnen interacties tussen individuele buurtbewoners leiden tot globale organisatie: 'de buurtgemeenschap' die meer of minder is dan een simpele optelsom van individuele buurtbewoners (zie ook Byrne, 1998). Dit is bijvoorbeeld indirect terug te zien in studies naar stedelijke vernieu-

wing en sociaal-ruimtelijke uitsluiting in steden (zie bijvoorbeeld Musterd e.a., 2006; Musterd & Ostendorf, 2009). Deze studies vertrekken meestal niet vanuit het complexiteitsdenken (een uitzondering is Moobela & Price, 2008) en er wordt dan ook niet geschreven over zaken als emergente eigenschappen. Toch worden hier fenomenen beschreven die welhaast kunnen worden gedefinieerd als emergente eigenschappen. Twee van die emergente fenomenen zijn buurtculturen en buurteffecten (zie bijvoorbeeld Galster, 2007; Kullberg, 2009; Van Kempen, 2006; Andreotti, 2006; Friedrichs e.a., 2003) (zie voor twee essayachtige bijdragen bijvoorbeeld Elshout, 2006; Olgun, 1995). In beide gevallen komt het idee naar voren dat het geheel meer is dan de som der delen. Concentratie van achterstanden en problemen (Galster e.a., 2008) of etniciteit (Musterd e.a., 2008) kunnen een grotere amplitude aan negatieve effecten teweeg brengen wanneer er geen sprake is van concentratie. Zo hebben jongeren uit achterstandswijken een kleinere kans om hun opleiding af te maken dan jongeren uit 'niet-achterstandswijken' omdat ze nu eenmaal uit een achterstandswijk komen (zie bijvoorbeeld Sykes, 2009). Wijken waarin meer dan de helft van de bewoners van allochtone afkomst is, hebben regelmatig ongunstige buurteffecten als het gaat om integratie (Kullberg, 2009). Het gaat hier bijvoorbeeld om de onderlinge beeldvorming en de taalvaardigheid (idem).

Het collectief emergent gedrag op het mesoniveau – de buurtgemeenschap – vindt zijn oorsprong in interacties tussen de individuele delen – buurtbewoners – op het microniveau (De Wolf & Holvoet, 2005; Heylighen, 2001). Hierbij heeft geen van de individuele delen centrale controle over de globale organisatie. Macht is niet gecentreerd op één plek, maar is verspreid over het hele netwerk van het complex adaptief systeem (zie bijvoorbeeld Heylighen, 2001; Odell, 2002; Boccara, 2004). Dit maakt een complex adaptief systeem zowel flexibel als robuust. Wanneer één van de elementen wegvalt of wanneer één van de elementen op het microniveau wordt vervangen, is het niet waarschijnlijk dat het systeem op

macroniveau direct ander gedrag gaat vertonen:

The need for decentralised control and the fact that no single entity can have a representation of the global emergent, implies that such a single entity cannot be a single point of failure. Emergents are relatively insensitive to perturbations or errors. Increasing damage will decrease performance, but degradation will be 'graceful': the quality of the output will decrease gradually, without sudden loss of function. The failure or replacement of a single entity will not cause a complete failure of the emergent. This flexibility makes that the individual entities can be replaced, yet the emergent structure can remain. For example, birds in a flock or cars in a traffic jam can be replaced by other birds or cars, yet the flock and traffic jam phenomena remain.

[De Wolf & Holvoet, 2005: 5]

Omdat geen van de delen centrale controle heeft over de globale organisatie is het moeilijk om het collectieve gedrag van een buurtgemeenschap doelbewust te veranderen. Een tweede reden waarom het collectieve en emergente gedrag robuust en moeilijk is te veranderen, is dat de globale organisatie een conditionerende invloed kan hebben op de lokale interacties tussen de delen (Goldstein, 1999; Arshinov & Fuchs, 2003). In dit proces gaat het niet zozeer om de delen – individuen en sociale relaties – maar om de normerende manier waarop informatie door het netwerk wordt gestuurd wanneer eenmaal een complex systeem is ontstaan (Holland, 1995). Deze genormeerde informatiestromen vanuit de globale organisatie hebben een regulerende werking op de delen (idem). Dit wordt ook wel gedefinieerd als organisatorische sluiting (zie bijvoorbeeld Varela, 1981; Luhmann, 1995; Heylighen, 2001; Kauffman & Clayton, 2006), 'slaving' (zie bijvoorbeeld Haken, 1985; Haken e.a., 1995) of 'downward causation' (zie bijvoorbeeld Craver & Bechtel, 2007; Heylighen, 2001; Kauffman & Clayton, 2006). Bij deze principes oefent het complex adaptieve systeem als het ware op basis van zijn eigen identiteit negatieve

feedback uit op de delen of subsystemen op het microniveau (Odell, 2002).

Ook in buurtgemeenschappen is het mogelijk om de conditionerende werking van de globale orde waar te nemen, getuige het volgende citaat:

Eind jaren negentig legt een jonge Turkse man woonachtig in het Oude Westen uit waarom hij ... niet graag naar een andere wijk verhuist. ... Zijn belangrijkste vrees is dat hij in een nieuwe buurt niet weet hoe het daar toegaat: 'Hier weet je hoe het moet, in een nieuwe buurt moet je dat opnieuw leren.' ... Kennelijk wordt het leven in een buurt wel degelijk bepaald door een stilzwijgende afspraak hoe het er toegaat. ... 'De praktijk van de buurt', schrijft Pierre Mayol, 'is een gemeenschappelijke afspraak, ongeschreven maar voor iedereen leesbaar.' Afwijking van de codes leidt, zoals elke overtreding ogenblikkelijk tot commentaar: 'Er bestaat een norm en die is zelfs zwaar genoeg om het spel van de sociale uitsluiting te spelen ten opzichten van de "excentriekelingen", zij die "het niet zo doen als wij"' (1994, 25).

[Reijndorp, 2004: 145]

Met andere woorden: de manier waarop bewoners samenleven als buurtgemeenschap – 'de buurtcultuur' – bepaalt mede de manier waarop bewoners zich naar elkaar gedragen. Wanneer een bewoner bijvoorbeeld een buurtfeest wil organiseren, zal dit gemakkelijker gaan in een buurt waar bewoners lief en leed delen dan in een buurt waar bewoners langs elkaar heen leven. Helpen ze elkaar wanneer ze door onvoorziene omstandigheden moeite hebben om hun individuele problemen op te lossen? Corrigeren ze elkaar wanneer ze elkaar overlast bezorgen? Helpen ze elkaar wanneer hangjongeren de buurt op stellen zetten? Of doen ze juist alsof ze niets zien wanneer de buurman problemen heeft of hangjongeren problemen veroorzaken?

Hoewel organisatorische sluiting dan wel 'downward causation' het systeem als het ware bij elkaar houdt, kan dit ook leiden tot afzondering of erosie – in paragraaf 2 wordt

dit benoemd als een *'rigidity trap'* (Carpenter & Brock, 2008; Folke e.a., 2010; Holling e.a., 2002; Scheffer, 2009) en in hoofdstuk 7 als *'lock-in'* (zie bijvoorbeeld Arthur, 1994; Bednar e.a., 2012; Vergne & Durand, 2010; Sydow e.a., 2009). Dit kan bijvoorbeeld worden gezien binnen commissariaten of dictatoriale regimes die niet meer begrijpen hoe de samenleving de bonuscultuur dan wel machthebbers ervaart. Dit proces kan ook plaats vinden in buurtgemeenschappen: buurtgemeenschappen kunnen zich door een sterke interne gerichtheid als het ware loszingen van de samenleving en een buurtcultuur ontwikkelen die niet gedeeld en geaccepteerd wordt door de 'doorsnee burger' en professionele (overheids)instanties. Dit is bijvoorbeeld ook in 1997 te zien in de Oosterparkwijk in Groningen. Ter illustratie een aantal citaten uit het begin van een artikel uit de NRC van 2 januari 1998:

Al lang voor twaalfen woeden op oudejaarsavond de vreugdevuren in de Groningse Oosterparkwijk. Palets, lattenbodems en bankstellen verdwijnen in de vlammen op het kruispunt van de Irislaan en de Goudenregenstraat. Waar de brandstof vandaan komt is onduidelijk, maar niet uit huizen waarvan de bewoners niet thuis zijn, zoals een nacht eerder. ... Tientallen jongeren plunderden drie woningen, wierpen barricades op, staken meubels in brand. Urenlang konden ze ongestoord hun gang gaan. ... „Ik zou er maar vandaan blijven”, zegt een buurtbewoner over de Goudenregenstraat en omgeving. „Ik weet wel zeker dat het los gaat. Als er veel blauwe petten zijn zeker.” ... Klokslag twaalf stroomt de Goudenregenstraat vol. Buurtwinkels, zoals de slagerij op het kruispunt, hebben uit voorzorg schotten voor de ramen aangebracht. '31-12, slag om O.P.B. (Oosterparkbuurt, red.)', staat op plank voor het raam van de snackbar. „Het wordt hier elk jaar een graadje erger”, zegt een gemeenteambtenaar die temidden van het geknal voor zijn tuin staat. Een nacht eerder heeft hij tot vier uur 's ochtends de rellen gadegeslagen. Hij was nu graag nog even bij vrienden langs gegaan maar durft zijn huis niet onbeheerd achter te laten. Aan de overkant zijn twee geplunderde huizen

dichtgetimmerd. In de een woont volgens de ambtenaar een jong meisje dat op vakantie is, in de ander „een soort handelaar” die vaak weg is. Ook een blonde vrouw, moeder van drie kinderen, heeft een nacht eerder de rellen gezien. „We stonden hier allemaal. Niemand zei wat. Als je wat zegt, ben jij de volgende.” Het ergst vond ze dat de politie niet kwam. Haar buurman heeft drie keer gebeld. „Ja we komen”, zeiden ze de eerste twee keer. De derde keer gooiden ze gewoon de hoorn op de haak. Dan woon je dus in een getto.” De 28-jarige Johan Kramer („Ik heb in het verleden ook weleens een paar strijkers op een autoruit gelegd”) kijkt naar de dichtgetimmerde huizen en schudt zijn hoofd. „Een ruit ingooien...”, hij aarzelt, „...nee dat kan eigenlijk ook niet. Maar dan ook nog het huis leeghalen, dat gaat te ver.”

(<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Om/om020198rellen.html>, 6-5-2010)

Dat de globale orde een conditionerende werking heeft op haar subsystemen of elementen, betekent niet dat er sprake is van topdown controle (zie bijvoorbeeld Simon, 1974; Holling e.a., 2002). De globale orde wordt immers gedragen door de complex adaptieve subsystemen die zij structureert en moet daardoor steeds worden herbevestigd door die subsystemen (vgl. Giddens, 1984). Complex adaptieve systemen bestaan uit andere complex adaptieve (sub)systemen (Batty, 2010). Deze complex adaptieve subsystemen hebben ook emergente en/of zelforganiserende eigenschappen. Ze hebben een eigen 'identiteit' en hebben op hun beurt ook weer invloed op de globale organisatie: ze oefenen als het ware positieve feedback uit op de globale orde. Buurtgemeenschappen, bijvoorbeeld, hebben ondanks de beperkende werking die uitgaat van maatschappelijke normen nog steeds emergente en zelforganiserende eigenschappen. Zo kunnen ze nog steeds een knokploeg samenstellen om overlastgevende hangjongeren letterlijk de buurt uit te slaan of kunnen groepen (buurt)jongerenrellend en plunderend door de wijk trekken. Door de conditionerende werking van de globale organisatie ligt dit echter minder voor de hand.

Het resultaat van dit samenspel is een meer-voudig gelaagd landschap van complex adaptieve systemen en subsystemen. Simon (1974) en Holling en collega's (2002) noemen dit ook wel een geneste hiërarchie. Hogere schaalniveaus – de globale organisatie – hebben telkens een conditionerende werking op hun subsystemen en elementen zonder dat ze het gedrag, de houding, de sociale interacties, de normen, et cetera van hun subsystemen en elementen op lagere schaalniveaus volledig kunnen bepalen (zie ook paragraaf 3).

Gezien vanuit het idee van emergente eigenschappen speelt het kabinet met wijkbeleid als het ware een dubbelrol. Enerzijds wordt onbeheersbaarheid van de wijk als uitgangspunt genomen en wordt er ingezet op het versterken van zelforganisatie (zie hoofdstuk 3). Anderzijds, echter, accepteert het rijk niet elke uitkomst van zelforganisatie. 'Fatsoenlijkheid' is een belangrijk uitgangspunt in het huidige krachtwijkenbeleid (zie hoofdstuk 3). Als 'hoeder' van de sociale orde van de Nederlandse samenleving probeert ze de globale orde van het hogere schaalniveau te implementeren in de veertig krachtwijken. Binnen deze globale sociale orde mogen buurtgemeenschappen en bewoners zichzelf zijn. In hoofdstuk 7 wordt hier verder op ingegaan.

1.3

Adaptatie: de omgeving van complex adaptieve systemen als 'trigger' voor zelforganisatie

Hoewel complex adaptieve systemen een bepaalde autonomie hebben – zonder invloed van buitenaf zijn ze immers in staat om zichzelf te organiseren (Anderson, 2002; Skår, 2003) – betekent dit niet dat zelforganisatie los van de context plaatsvindt. Complex adaptieve systemen zijn open systemen: ze wisselen continu energie, informatie en betekenissen uit met hun omgeving (Nicolis & Prigogine, 1977). Sterker nog: de bron voor zelforganisatie is vaak de veranderende omgeving van het systeem (Brownlee, 2007). Het systeem wordt

als het ware geprikkeld door veranderingen in de omgeving, haalt orde uit zijn omgeving en exporteert prikkels naar zijn omgeving.

De context van een complex adaptief systeem is een dynamische omgeving die onder meer bestaat uit een groot aantal andere complex adaptieve systemen (Batty, 2010). Zo bestaat de context van buurtgemeenschappen, als ze worden gezien als complex adaptief systeem, onder meer uit andere buurtgemeenschappen, de stedelijke omgeving en de Nederlandse samenleving waar ze als subsysteem deel van uitmaakt, individuen en gezinnen die subsystemen zijn van de buurtgemeenschap, maar bijvoorbeeld ook het economische marktsysteem en het beleidssysteem. Al deze systemen 'produceren' continu prikkels en stress voor hun omgeving. Anders gesteld: buurtgemeenschappen worden continu geprikkeld door complex adaptieve systemen in hun omgeving.

Complex adaptieve systemen zijn in staat om zich ondanks deze overvloed aan prikkels te handhaven. Het proces dat dit mogelijk maakt, wordt ook wel adaptatie genoemd:

Adaptation, in biological usage, is the process whereby an organism fits itself to its environment. Roughly, experience guides changes in the organism's structure so that as time passes the organism makes better use of its environment for its own ends.

(Holland, 1995: 9)

Complex adaptieve systemen passen zich continu aan aan hun veranderende context zodat ze overleven. Hoe beter een systeem zich weet aan te passen aan (de verandering vanuit of in) de omgeving, hoe groter de kans dat het systeem blijft bestaan (Holland, 1992). Een zekere mate van flexibiliteit is dan ook noodzakelijk. Wanneer de omgeving verandert, veranderen complex adaptieve systemen hun interne structuur, ondermeer als gevolg van circulaire causaliteit. Ze behouden echter hun functionele organisatie, identiteit en hun plaats in de globale orde om te kunnen blijven bestaan als complex adaptief systeem. Tegelij-

kertijd levert dit aanpassingsproces ook weer prikkels op voor complex adaptieve systemen in de omgeving. Het gevolg is dat een complex systeem en haar context co-evolueren (zie bijvoorbeeld Heylighen, 2001; Levin, 1998; Holland, 1995; Axelrod & Cohen, 2000).

Ook in sociale systemen als buurtgemeenschappen is het mogelijk om adaptatie waar te nemen. In feite is adaptatie in sociale systemen iets wat mensen – individueel en collectief – sinds menseneugenis continu doen: ze passen zich constant aan veranderende omstandigheden:

Adapting to (any) change means adapting the way we do things - in all areas of our lives - to respond to the changing circumstances. It means not only protecting against negative impacts, but also making us better able to take advantage of any benefits.

(<http://learningforsustainability.net/governance/adaptation.php>, 10-02-2012)

Een voorbeeld is een buurtgemeenschap die reageert op voorgenomen plannen van de gemeente, zoals de herinrichting van een straat, nieuw parkeerbeleid, nieuwbouw van een moskee, grootschalige sloop en nieuwbouw, voorgenomen sluiting van gemeenschapsgebouwen, et cetera. Het gemeentelijke plan is hier de verstoring vanuit de context van de buurtgemeenschap. De buurtgemeenschap past zich aan aan deze verstoring door bijvoorbeeld protestgroepen te organiseren of juist 'goedkeurende' bewonersgroepen te organiseren die meehelpen bij het realiseren van het gemeentelijke plan. De ene keer gebeurt dit 'spontaan', vanuit de gemeenschap zelf, de andere keer wordt dit juist georganiseerd of gekanaliseerd door de overheid in de vorm van georganiseerde participatietrajecten. Uiteraard zijn gemeentelijke plannen niet de enige contextuele prikkels waar buurtgemeenschappen zich aan aanpassen. Denk bijvoorbeeld aan overlast van hangjongeren, een economische crisis of nieuwkomers in de buurt.

In relatief zeldzame gevallen zijn complex adaptieve systemen niet meer of slecht in staat

om zichzelf aan te passen aan hun context. Denk bijvoorbeeld aan een bedrijf dat failliet gaat als gevolg van nieuwe concurrentie. Verstoringen zijn dan zo groot dat het desbetreffende systeem zijn kritische functies verliest om nog als complex adaptief systeem te kunnen blijven bestaan (zie bijvoorbeeld Holling, 2001; Holling e.a. 2002). In de woorden van Heylighen en collega's:

[W]hatever the pressures imposed by the environment, the system will adjust its structure in order to cope with them. Of course, there is no guarantee of success: given the intrinsic sensitivity and unpredictability of the system, failures can (and do) happen, often when we do not expect them. But in the long term, on-going self-organization and adaptation appear to be the rule rather than the exception.

(Heylighen e.a., 2007: 12)

Wanneer dit het geval is, desintegreert het systeem en worden de subsystemen of de delen opgenomen door de context (zie bijvoorbeeld Heylighen, e.a., 2007; Gunderson & Holling, 2002). Ook buurtgemeenschappen kunnen uit elkaar vallen. Fysieke herstructurering, bijvoorbeeld, leidt tot gedwongen verhuizing. Gemiddeld genomen keert zestig tot tachtig procent van de oorspronkelijke bewoners na de herstructureringsoperatie niet terug naar de oude wijk (Swart, 2005; 2006; Kleinhans & Kruythoff, 2002): zij blijven wonen in hun nieuwe huis en worden opgenomen in de daar aanwezige buurtgemeenschappen. Het gevolg is dat bij oplevering van de geherstructureerde wijk de samenstelling van bewoners zo anders is dat er sprake is van een nieuwe buurtgemeenschap die grotendeels van onderaf opnieuw tot stand zal moeten komen. Het proces van zelforganisatie begint opnieuw met nieuwe elementen.

Beredeneerd vanuit het idee van adaptatie, heeft een buurtgemeenschap een grote mate van robuustheid. Zij zal niet door elke contextuele verandering uit evenwicht raken. Voor het beleid is dat een uitdaging. Beleidsmakers laten interventies, plannen, projecten en maatregelen los in de wijk. Deze prikkels worden door

buurtgemeenschappen op basis van hun eigen identiteit ingekapseld en geneutraliseerd. Het gevolg is dat het beleid spaak kan lopen wanneer de buurtgemeenschap het niet eens is met de interventie.

1.4

Synthese: inzichten uit het complexiteitsdenken, lessen voor het krachtwijkenbeleid

Complex adaptieve systemen hebben zelforganiserend vermogen (Heylighen, 2001). Ze zijn in staat om hun interne organisatie in stand te houden of te verbeteren zonder dat hier externe sturing of interne centrale controle voor nodig is (Anderson, 2002; Heylighen, 2001; Skår, 2003). In het licht van het krachtwijkenbeleid is dit in potentie interessant. De doelstelling is immers dat buurtgemeenschappen uiteindelijk in staat zijn om zelf hun problemen op te lossen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007; hoofdstuk 3). Dit is samengevat met de term 'weerbaarheid' – het zelforganiserende proces om problemen op te lossen of te voorkomen (zie hoofdstuk 3). Wat is tot nu toe geleerd over zelforganisatie en welke lessen zijn tot dusverre te trekken als het gaat om het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken?

Wat tot nu toe is geleerd over zelforganisatie is dat dit proces in relatie tot de omgeving plaatsvindt. Hoe beter een systeem is aangepast aan de omgeving, hoe groter de kans op overleven (Holland, 1995). Wanneer de omgeving verandert, verandert een complex adaptief systeem zijn interne structuur om zich opnieuw aan te passen aan die omgeving (Heylighen, 2001). Veranderingen in de omgeving van een complex adaptief systeem zijn dan ook vaak de bron voor zelforganisatie, terwijl het 'eigenlijke werk' om zelforganiserend te blijven binnen de grenzen van het systeem plaatsvindt.

In dat 'eigenlijke werk' van zelforganiserende processen spelen circulaire causaliteit en emergente eigenschappen vaak een belangrijke

rol (Anderson, 2002; Skår, 2003). Verandering in een onderdeel van een systeem hebben via effecten op andere onderdelen uiteindelijk weer effect op het eerste onderdeel van het systeem, et cetera. Deze circulaire causaliteitsrelatie kan zichzelf zowel versterken als verzwakken (Anderson, 2002; Heylighen, 2001) en kan ook leiden tot een globale organisatie zonder dat één van de delen hier centrale controle over heeft (Holland, 1995; Goldstein, 1999). Deze globale organisatie heeft vervolgens weer een conditionerende invloed op de delen van het systeem (Kaufman & Clayton, 2006), terwijl de delen ook invloed uitoefenen op de globale organisatie (Simon, 1974).

Om meer inzicht te krijgen in dit 'eigenlijke werk' wordt in de volgende paragraaf gebruik gemaakt van inzichten uit het 'resilience' denken. Voordat dit wordt gedaan, wordt eerst nog kort stilgestaan bij twee lessen die uit het complexiteitsdenken kunnen worden gehaald voor het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken. Als buurtgemeenschappen worden beschouwd als complex adaptieve systemen, dan is de eerste les dat er altijd een bepaalde mate van weerbaarheid aanwezig is. Zelforganisatie is immers een continu proces van een complex adaptief systeem: veranderingen in de directe omgeving van een systeem leiden tot veranderingen in het systeem zelf dat weer leidt tot veranderingen in de omgeving, et cetera. Het is dus niet een kwestie van zelforganisatie creëren, maar een kwestie van zelforganisatie stimuleren.

De tweede les is dat ingrijpen in de weerbaarheid van een buurtgemeenschap niet automatisch leidt tot het gewenste effect. Hier zijn meerdere redenen voor. Zo zorgen de interventies uit het krachtwijkenbeleid voor een stortvloed aan positieve en negatieve feedback op de van nature al aanwezige circulaire en iteratieve causaliteitsrelaties tussen de bewoners. Het gevolg is dat het lastig is om de uitkomsten van het krachtwijkenbeleid te voorspellen: verrassingen en ongewenste gevolgen liggen op de loer (zie ook Engbersen, 2009). Daarnaast zijn complex adaptieve systemen robuust en flexibel ten

opzichte van veranderingen: door decentrale controle kunnen elementen worden vervangen of weggelaten zonder dat dit directe consequenties heeft voor de globale organisatie (Gunderson & Holling, 2002; Heylighen, 2001). Interventies gericht op het microniveau – zoals interventies gericht op individuele buurtbewoners en families – hoeven dan ook niet (direct) een effect te hebben op het macroniveau – zoals de buurtcultuur. Bovendien passen complex adaptieve systemen zich aan aan hun omgeving. Ze proberen verstoringen te neutraliseren of te absorberen op een zelfzuchtige manier. Oftewel: buurtgemeenschappen kunnen zo proberen om de professionele inspanningen gericht op het veranderen van de weerbaarheid te neutraliseren of te absorberen voor hun eigen doel.

2

Weerbaar worden om weerbaar te zijn: lessen uit het 'resilience' denken

Tot dusverre is vooral stilgestaan bij de vraag wat zelforganisatie is en welke mechanismen hierbij een rol spelen. In deze en de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de vraag hoe buurtgemeenschappen zelforganiserend kunnen blijven. In het nadenken over deze vraag zijn de laatste jaren grote stappen gemaakt in de ecologische wetenschappen aan de hand van het 'resilience' denken. Het 'resilience' perspectief wordt in deze wetenschappen gebruikt om de dynamische ontwikkeling van en de balans tussen robuustheid en flexibiliteit van complexe sociaalecologische systemen beter te begrijpen (Berkes & Folke, 1998; Folke e.a., 2010). Sociaalecologische systemen zijn complex adaptieve systemen waarin mens en natuur verschillende maar van elkaar afhankelijke entiteiten zijn (Walker e.a., 2002). Bijkomend voordeel is dat inzichten uit de sociale wetenschappen een steeds grotere rol spelen in het traditioneel door ecologen gedomineerde veld van studie (Folke, 2006):

More recently, social scientists have started to play an active role with diverse contributions and perspectives in understanding the dynamics of social-ecological systems. ... Recent advances include understanding of social processes like, social learning and social memory, mental models and knowledge system integration, visioning and scenario building, leadership, agents and actor groups, social networks, institutional and organizational inertia and change, adaptive capacity, transformability and systems of adaptive governance that allow for management of essential ecosystem services.

(Folke, 2006: 262-263)

In het 'resilience' denken staan drie aspecten centraal: 'resilience', aanpassingsvermogen ('adaptability') en veranderingsvermogen ('transformability'). 'Resilience' is als het ware

een combinatie tussen veerkracht en weerbaarheid – een goede Nederlandse vertaling voor deze term is er (nog) niet. Het is het vermogen van een systeem om contextuele verstoringen te ervaren en tegelijkertijd zijn identiteit – dat is zijn essentiële functie, structuur en feedback-mechanismen – te behouden (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010). ‘*Resilience*’ is dus het vermogen om zelforganiserend te blijven. Het aanpassingsvermogen en het veranderingsvermogen zijn onderdeel van ‘*resilience*’. Het aanpassingsvermogen is het vermogen van actoren in het systeem om de mate van ‘*resilience*’ te managen (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010). Het veranderingsvermogen is het vermogen om een andere structuur, functie en andere feedbackmechanismen te creëren wanneer het oude systeem afnemende binding laat zien met zijn omgeving (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010).

In deze paragraaf worden deze drie aspecten van het ‘*resilience*’ denken beschreven en worden ze vooralsnog als analogie toegepast op buurtgemeenschappen. Voordat dit wordt gedaan (paragraaf 2.2 en 2.3), worden eerst kort twee andere heuristische termen uit het ‘*resilience*’ denken beschreven: de adaptieve cyclus en ‘*panarchy*’ (Gunderson & Holling, 2002). Reden hiervoor is dat tot nu toe is beargumenteerd (zie paragraaf 1) dat weerbaarheid gezien kan worden als een dynamisch balanspunt tussen zelforganiserend vermogen naar binnen en adaptief vermogen naar buiten, maar dat tegelijkertijd circulaire causaliteit, emergente eigenschappen en adaptatie op een vrij ‘statische’ wijze beschreven zijn.

2.1

Dynamiek in de weerbaarheid van buurtgemeenschappen: de adaptieve cyclus en ‘*panarchy*’

Waar ‘*resilience*’, het aanpassingsvermogen en het veranderingsvermogen de robuustheid en dynamiek van een sociaalecologisch systeem bepalen, zijn de adaptieve cyclus en ‘*panarchy*’ twee heuristische termen die de robuustheid

en dynamiek binnen en tussen schaalniveaus van sociaalecologische systemen beschrijven (Walker e.a., 2010). Hieronder worden kort de adaptieve cyclus en ‘*panarchy*’ beschreven.

De adaptieve cyclus: transformatie van een systeem door de tijd

De adaptieve cyclus is een metafoor om vier vaak voorkomende en opeenvolgende veranderingsfasen van sociaalecologische systemen te beschrijven: de exploitatie-fase (r), de conservatie-fase (K), de verval-fase (Ω) en de reorganisatie-fase (α) (Holling, 2001; Gunderson e.a., 1995; Holling e.a., 2002; voor een uitgebreide en gedetailleerde beschrijving: Gunderson & Holling, 2002). Hieronder wordt dieper ingegaan op deze vier fasen. In de overgang van de ene naar de andere fase veranderen drie algemene kenmerken, te weten: ‘*resilience*’, interne verbondenheid en het potentieel van die interne verbondenheid (zie bijvoorbeeld Gunderson & Holling, 2002). ‘*Resilience*’ is het vermogen van een systeem om contextuele verstoringen te ervaren en tegelijkertijd zijn identiteit – dat is: essentiële functie, structuur en feedbackmechanismen – te behouden (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010). Interne verbondenheid is de kracht van de interne verbindingen in het systeem die de relatie tussen processen binnenin het systeem en prikkels uit de context reguleren. Het is de mate van interne controle die een systeem kan uitoefenen over invloeden van buiten (Holling & Gunderson, 2002). Het potentieel van de interne verbondenheid is de mate waarin het netwerk vermogen tot verandering bezit (idem). Omdat complex adaptieve systemen balanceren op de rand van orde – lineaire / enkelvoudige verbindingen – en chaos – oneindig veel verbindingen – is dit potentieel een optimum. Afgaande op de *Small World Theory* is er een theoretisch argument voorhanden dat het optimale aantal verbindingen voor sociale systemen tussen vier en zeven connecties legt (Milgram, 1967; Newman, 2003; Watts, 2004).

In de ecologische wetenschappen is er een groeiende overtuiging dat deze drie eigenschappen niet op elk moment even belangrijk

of wenselijk zijn in de ontwikkeling van ecosystemen (zie figuur 4.1, pagina 89) (zie bijvoorbeeld Folke, 2006; Walker e.a., 2004; Holling & Gunderson, 2002; Carpenter e.a., 2001).

A period of rapid growth and exploitation (r); leading into a long phase of accumulation, monopolization, and conservation of structure, during which 'resilience' tends to decline (K); a very rapid breakdown or release phase (creative destruction (Ω)); and, finally, a relatively short phase of renewal and reorganization (α). If, in this phase, the system still retains sufficient of its previous components it can reorganize to remain within the same configuration as before. But it is also a time when novelty can enter – new species, new institutions, ideas, policies, and industries – and the "new", emerging system, whether it is in the same or a different configuration, gains 'resilience'.

(Walker e.a., 2002: 19)

Oftewel, in een relatief stabiele context neemt het potentieel en de verbondenheid van de componenten van een ecosysteem in toenemende mate toe (van r naar K). Dit gebeurt niet zonder beperkingen: verbondenheid en 'resilience' worden als het ware uitgeruild en uiteindelijk neemt ook het potentieel af. Het gevolg is dat het systeem inflexibel, rigide en broos wordt (Holling & Gunderson, 2002). Dit is bijvoorbeeld te zien wanneer economische markten verzadigd raken en winstmarges kleiner worden in combinatie met weinig flexibiliteit om efficiency-winst te behalen en/of nieuwe innovatieve producten op de markt te zetten. Het is ook waar te nemen in organisaties die steeds meer bureaucratisch en intern gericht raken. Dergelijke systemen worden "accidents waiting to happen" (Holling & Gunderson, 2002: 45) genoemd die door een externe oorzaak – zoals een innovatief product als internet of smartphones, een nieuwe criti-caster in de top van een bedrijf of een nieuwe minister – werkelijkheid worden. Een relatief korte periode van creatieve destructie (van K naar Ω) start, waarin het systeem interne verbondenheid en potentieel verliest (vgl. Schumpeter, 1994).

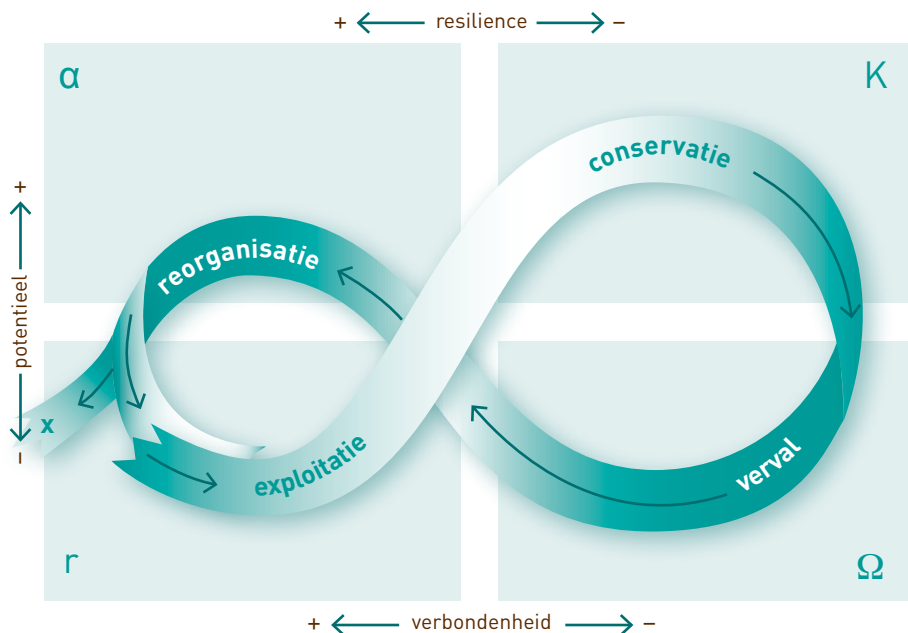
In the shift from K to Ω , strong destabilizing positive feedbacks develop between the revolting elements (the insect defoliator, aroused stockholder) and the established aggregates (the trees in the mature forest, the bureaucracy of the firm). But that process is transient and persists only until the resources are exhausted. Insect pests run out of food, and fire runs out of fuel. Workers are fired in efforts to reduce costs, and CEOs are fired to set the stage for restructuring. Temporarily, potential plummets.

(Holling & Gunderson, 2002: 45)

Het gevolg is een relatief korte periode van grote onzekerheid (van Ω naar α). De elementen zijn losjes met elkaar verbonden en veel hulpbronnen zijn verloren gegaan. In de reorganisatiefase (α) hebben de elementen de ruimte om nieuwe innovatieve verbindingen aan te gaan. Sommige van deze innovatieve verbindingen falen terwijl andere juist slagen. In deze fase is het 'resilience' hoog en uiteindelijk zullen de succesvolle innovatieve verbindingen leiden naar de volgende fase (r) waarin het proces weer opnieuw begint.

De adaptieve cyclus is niet toepasbaar in alle situaties (Walker e.a., 2006; Cumming & Collier, 2005). Zo kunnen sociale systemen zich reorganiseren zonder een destructiefase. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij verkiezingen in een democratisch systeem. Verkiezingen zijn een 'geprogrammeerde instabiliteit' die leiden tot een reorganisatie van politieke macht zonder hulpbronnen te verliezen (idem). Daarnaast hebben sociale systemen of systemen waarin mensen zijn betrokken ook de neiging om relatief lang te blijven hangen in een dynamiek tussen r en K (Walker e.a., 2006). Reden hiervoor is de menselijke eigenschap om doelbewust en proactief te kunnen handelen (Westley e.a., 2002; Holling e.a., 2002). Dit is bijvoorbeeld te zien als het gaat om de transitie van fossiele naar hernieuwbare brandstoffen.

De doorsnee buurtgemeenschap kan worden gesitueerd in de conservatiefase (K) of ergens op het traject tussen r en K . Een constante dynamiek (iteratieve feedback-mechanismen) laat de buurtgemeenschappen



Figuur 4.1 De adaptieve cyclus (gebaseerd op Gunderson & Holling, 2002: 34). Zie de tekst voor uitleg.

in een wijk als het ware balanceren tussen starheid en '*resilience*': bewoners worden er oud, kinderen worden geboren, mensen verhuizen uit de wijk en er komen nieuwe bewoners, nieuwe vriendschapsrelaties ontstaan, huizen worden gerenoveerd, et cetera. Dergelijke wijken zouden niet in aanmerking komen voor grootschalige stedelijke vernieuwing. De buurtgemeenschappen die er wonen hebben voldoende potentieel om leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in de buurt aan te pakken, en voldoende verbondenheid om elkaar te vinden wanneer er problemen zijn. Een relatief grote verstoring, echter, zoals een attractieve nieuwbouwwijk dichtbij, kan een relatief grote groep bewoners ertoe aanzetten om te verhuizen. De sociale relaties in de buurtgemeenschap – de verbondenheid tussen de elementen – worden dan verbroken en kunnen de buurtgemeenschap als het ware in de Ω -fase laten belanden. Als het aantal verhuizende bewoners groot genoeg is en de nieuwkomers een andere levensstijl hebben, verandert de identiteit van de buurtgemeenschap (de reorganisatiefase (α)). Dergelijke processen staan in stedelijke studies ook wel bekend als gentrifi-

catie (zie bijvoorbeeld Lees e.a., 2008; Smith, 2007) of stedelijk verval in de vorm van de negatieve socialiseringstheorie (zie bijvoorbeeld Pinkster, 2008; Wilson, 1987; zie ook hoofdstuk 6, paragraaf 2.1).

'panarchy'⁴: de dynamiek tussen schaalniveaus
 Sociaalecologische systemen hebben structuren en functies die zich uitstrekken over een grote hoeveelheid ruimtelijke en tijdelijke schaalniveaus (Walker e.a., 2010). Veranderingen in subsystemen vinden niet alleen plaats volgens de logica van de adaptieve cyclus (zie hierboven) op hetzelfde schaalniveau, maar ook tussen schaalniveaus. Om de dynamiek tussen schaalniveaus te beschrijven is de term '*panarchy*' bedacht (Holling e.a., 2002). De term is een samenvoegsel van de Griekse natuurgod Pan, welke mede symbool staat voor onvoorspelbare verandering, en het idee van hiërarchie.

'*Panarchy*' staat symbool voor het idee dat er zowel topdown als bottom-up relaties tussen schaalniveaus zijn (Gunderson & Holling, 2002).

4 Het '*panarchy*'-model is geldig voor semigesloten dan wel semiopen systemen.

De hoger liggende schaalniveaus worden opgemaakt uit minder snel veranderende variabelen terwijl lager liggende schaalniveaus juist worden opgemaakt uit variabelen die sneller veranderen (Walker e.a., 2006; Gunderson & Holling, 2002). Het hoger liggende schaalniveau heeft door de minder snel veranderende variabelen de functie van 'geheugen' voor lager liggende schaalniveaus (Gunderson & Holling, 2002). Het functioneert als het ware als een emergente eigenschap die een conditionerende invloed uitoefent op de systemen op lagere schaalniveaus. Denk bijvoorbeeld aan de werking van maatschappelijke normen: mensen zijn geneigd om ons te conformeren aan deze normen (zie boven). Dit wil echter niet zeggen dat er sprake is van een topdown relatie. De sneller veranderende eigenschappen op lagere schaalniveaus hebben de functie van 'revolutie' voor hogere schaalniveaus (idem). Maatschappelijke normen zijn immers niet vastomlijnd, onveranderlijk en stabiel. Zo was het tot in de negentiende eeuw gebruikelijk dat bewoners in achterstandsbuurten in het openbaar, zonder afscherming, hun behoefte deden. Pogingen van de burgerij om hier verandering in te brengen, zoals het plaatsen van openbare toiletgebouwen, werden lange tijd tegengewerkt: het toiletgebouw werd door de bewoners gesloopt (Van der Woud, 2010). Vandaag de dag, echter, is het doen van onze behoefte in het openbaar, zonder bescherming, juist een schaamtevolle gebeurtenis (zie voor andere voorbeelden onder meer het werk van Michel Foucault, 1977; 1984).

2.2

'Resilience' als analogie voor het vermogen van buurtgemeenschappen om zelforganiserend te blijven

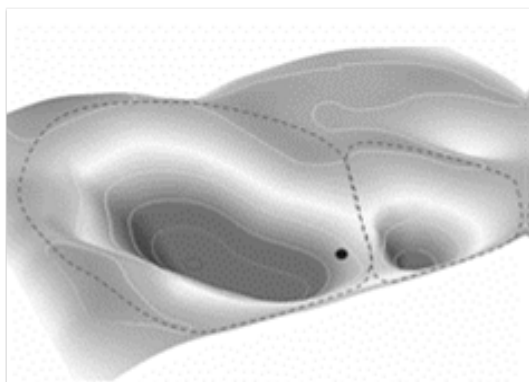
'Resilience' is het vermogen van een systeem om contextuele verstoringen te ervaren en tegelijkertijd zijn identiteit – dat is zijn essentiële functie, structuur en feedback-mechanismen – te behouden (Carpenter e.a., 2001; Folke; 2006; Folke e.a., 2010; Holling

& Gunderson, 2002; Walker e.a., 2004; 2006). 'Resilience' heeft volgens Walker en collega's (2002) drie kenmerken:

- **The amount of change a system can undergo (and therefore the amount of stress it can sustain) and still remain the same controls on function and structure (still be in the same configuration – within the same domain of attraction).**
- **The degree to which the system is capable of self-organization. ...**
- **The degree to which the system expresses capacity for learning and adaptation.**

(Walker e.a., 2002: 18-19)

Een sociaalecologisch systeem kan door de tijd heen meerdere identiteiten aannemen, ook wel stabiele staten genoemd (Gunderson, 2000; Holling, 1973). Hoe meer 'resilient' het systeem is, hoe moeilijker het van 'staat' verandert (Holling & Gunderson, 2002; Walker e.a., 2004). Dit wordt ook wel gevangen in het concept van een stabiliteitslandschap. Dit landschap is per definitie veranderlijk en is een denkbeeldige voorstelling van alle mogelijke manieren waarop een sociaalecologisch systeem zich kan aanpassen aan de omgeving (Beisner e.a., 2003; Scheffer & Carpenter, 2003; Muradian, 2001). In figuur 4.2 (zie volgende pagina) is een driedimensionale uitsnede van een stabiliteitslandschap weergegeven. De stabiele staten zijn hier de dalen, terwijl de toppen ook wel *thresholds* worden genoemd. *Thresholds* zijn de breekpunten tussen twee stabiele staten (Walker & Meyers, 2004). Wanneer systemen deze *thresholds* passeren, komen ze in een andere stabiele staat terecht. Ze krijgen als het ware een andere, nieuwe identiteit: een ander 'regime' (Scheffer & Carpenter, 2003). Deze regimeverandering vindt echter niet zonder slag of stoot plaats omdat een systeem een bepaalde weerstand – 'resilience' – heeft tegen deze verandering (Walker e.a., 2004). 'Resilience' is als het ware de weerstand van het systeem om niet in een andere 'stabiliteitsconfiguratie' te belanden: het is de balans tussen robuustheid



Figuur 4.2 Een driedimensionale voorstelling van een stabiliteitslandschap. (Bron: Walker e.a., 2004)

en flexibiliteit in één systeem (zie bijvoorbeeld Holling & Gunderson, 2002). In de woorden van Walker en collega's:

Social-ecological systems exhibit thresholds that, when exceeded, result in changed system feedbacks that lead to changes in function and structure. The system is said to have undergone a regime shift (e.g. Scheffer et al, 2001, Carpenter, 2003) that may be reversible, irreversible, or effectively irreversible, i.e., not reversible on time scales of interest to society. The more resilient a system, the larger the disturbance it can absorb without shifting into an alternate regime.

(Walker e.a., 2006: 13)

'Resilience' is niet altijd gewenst of positief (Holling, 2001). Eén van de redenen is dat in systemen waar mensen bij zijn betrokken ethische standaarden en mentale modellen het kader vormen op basis waarvan veranderingen in een systeem worden waargenomen en wordt besloten of deze veranderingen wenselijk of onwenselijk zijn (Walker e.a., 2006). In hoofdstukken 5 en 7 wordt hier uitgebreider op ingegaan. Wanneer de adaptieve cyclus als uitgangspunt wordt genomen, is een voorbeeld van ongewenste 'resilience' wanneer een systeem zichzelf weet te handhaven maar tegelijkertijd slecht is aangepast aan de

omgeving (Gunderson & Holling, 2002; Holling e.a., 2002). Dit is onder andere te zien wanneer er sprake is van een 'rigidity trap' (Folke e.a., 2010; Scheffer, 2009; Carpenter & Brock, 2008; Scheffer & Westley, 2007; Eisenhardt e.a., 2010). Bij een 'rigidity trap' vliegt een systeem als het ware uit de adaptieve cyclus. Normaal gesproken verliest een systeem aan 'resilience' op weg naar de conservatiefase (K) en neemt het potentieel en de verbondenheid toe (zie figuur 4.1, hierboven). Bij een 'rigidity trap' neemt de mate van 'resilience' echter niet af (Holling & Gunderson, 2002). Een 'rigidity trap' wordt gekenmerkt door een hoog 'resilience', een hoge verbondenheid en een hoog potentieel van die verbondenheid (idem.):

The high 'resilience' would mean a great ability for a system to resist external disturbances and persist, even beyond the point where it is adaptive and creative. The high potential would be measured in accumulated wealth. The high connectedness would come from efficient methods of social control whereby any novelty is either smothered or sees its inventor ejected.

(Holling e.a., 2002: 96)

Voorbeelden van sociale systemen in een 'rigidity trap' zijn corrupte politieke regimes, (Holling, 2001), dictators (idem) en het Hindoe-staanse kastensysteem (Berkas & folke, 2002). In deze gevallen zijn de instituties sterk verbonden, worden ze steeds bureaucratischer en inflexibeler om zich op een dusdanige wijze aan te passen aan de omgeving zodat ze ook op lange termijn in staat zijn om te overleven (Gunderson & Holling, 2002).

Een 'rigidity trap' kan met een beetje inlevingsvermogen ook worden waargenomen in buurtgemeenschappen. Dergelijke gemeenschappen worden gekenmerkt door veel onderlinge sociale contacten (verbondenheid), relatief veel oplossingsstrategieën om de ervaren problemen op te pakken (potentieel van die verbondenheid) en een hoge weerstand tegen fundamentele veranderingen ('resilience') die bijvoorbeeld door professionals worden nagestreefd. Deze buurtgemeenschappen zijn

als het ware star geworden in hun denken over en handelen naar de buurtsamenleving zoals die in hun ogen zou moeten zijn.

Een 'rigidity trap' kan het meest duidelijk worden waargenomen in buurtgemeenschappen met een afwijkende buurtcultuur. Dit wordt hier verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld uit Het Arnhemse Broek (zie voor een uitgebreid ander voorbeeld het boek *Onze wijk* van Dominique Elshout (2006)). In één van de vier buurten in Het Arnhemse Broek leven drie buurtgemeenschappen: de oorspronkelijke bewoners, de Turken en de bewoners van de koopwoningen. De oorspronkelijke bewoners hebben onderling hechte banden en zijn sterk intern gericht (Gemeente Arnhem, 2007). Daarnaast zijn ze met hun gedrag bepalend in de wijk: hun wil is de buurtwet. Wie zich hiertegen verzet of er wat van zegt, "hoeft niet lang te wachten voordat er een steen door de ruiten wordt gegooid" (een anonieme bewoner). Met andere woorden: de oorspronkelijke bewoners hebben effectieve oplossingsstrategieën voorhanden om de in hun ogen ervaren problemen aan te pakken en ze zijn ook bereid om hun buurtcultuur met hand en tand te verdedigen. De gemeente Arnhem beschrijft de groep oorspronkelijke bewoners als volgt:

De interne gerichtheid van een groep van buurtbewoners en daarbinnen een harde kern wordt bepaald door een diepgewortelde armoedecultuur. Symptomen hiervan zijn een groot wantrouwen jegens de overheid, de spanning in leefstijlen, overlastgevend gedrag, het zwakke extern sociaal netwerk, opportunisme en het ontbrekende maatschappelijke verantwoordelijkheidsgevoel. ... De invloed van dit gedrag op het samenleven in de gehele buurt is groot.

(Gemeente Arnhem, 2007: 2)

De volgende drie illustraties zijn kenmerkend voor het gedrag van de oorspronkelijke bewoners. Het eerste voorbeeld gaat over een bewoonster van de koopwoningen die op een gegeven moment merkt dat er continu spullen uit haar achtertuin verdwijnen. Na verloop van tijd merkt ze dat de spullen door de achter-

buurjongen uit haar tuin worden gehaald. Als ze bij de achterburen aanbelt en vertelt dat hun zoon spullen uit haar tuin steelt, krijgt ze een grote mond terug: "je hebt toch geen hek om je tuin. Jullie passen je maar aan en anders rotten jullie maar op." Na dit voorval wordt ze op een afstandje 'in de gaten gehouden' door een groepje jongeren van de oorspronkelijke bewoners.

Het tweede voorbeeld gaat over jonge Turkse kinderen die tot diep in de avond op straat spelen. Ze veroorzaken overlast door geschreeuw en geven een grote mond terug wanneer bewoners van de koopwoningen vragen of ze ergens anders willen gaan spelen. De kinderen, daarentegen, durven niet in de straten van de oorspronkelijke bewoners te spelen omdat ze weten dat ze dan achterna worden gezeten. De oorspronkelijke bewoners zien hun straten als hun territorium en, zoals één van hen verwoordt, "daar horen geen buitenlanders bij: als er teveel bij ons in de buurt komen dan slaan we ze gewoon de buurt uit."

Het derde voorbeeld gaat over oorspronkelijke bewoners die in de zomer tot diep in de nacht buiten zitten, bier drinken en harde volksmuziek draaien. Ze veroorzaken hiermee overlast voor de andere twee groepen. Een bewoner van de koopwoningen verzucht: "Ze zijn daar totaal van God los. Ze doen precies wat ze zelf willen en leven indirect van mijn belastingcenten en wat krijg je ervoor terug? Precies! Overlast tot diep in de nacht! Als je er wat van zegt dan moet je rennen voor je leven en hopen dat ze je ramen niet ingooien. Mijn wekker gaat morgen weer gewoon om zes uur en mijn kinderen slapen ook slecht waardoor ze slechter presteren op school. Het is schandalig en de gemeente en politie doen er niets aan!" Navraag bij de wijkagenten en de wijkmanager leert echter dat politie en gemeente meerdere malen handhavend hebben opgetreden, maar dat het effect slechts vijf minuten duurt. Een wijkagent: "nadat we weg zijn, gaan ze gewoon weer door."

2.3

Aanpassings- en veranderingsvermogen als het vermogen van buurtgemeenschappen om hun eigen 'resilience' te managen

Het aanpassings- (*adaptability*) en veranderingsvermogen (*transformability*) zijn onderdelen van 'resilience' (Folke e.a., 2010). Het aanpassingsvermogen is het vermogen van actoren in het systeem om 'resilience' te beïnvloeden of te managen (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010). Het veranderingsvermogen is het vermogen om een andere structuur, functie en feedbackmechanismen te creëren wanneer het oude systeem een afnemende binding laat zien met zijn omgeving (Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010). Het aanpassings- en veranderingsvermogen wordt vooral bepaald door de aanwezige absolute en relatieve aantallen hulpbronnen als sociaal, menselijk, natuurlijk en economisch kapitaal (Walker e.a., 2006). Zo kan de kwetsbaarheid van een sociaalecologisch systeem voor fundamentele veranderingen worden verminderd door te investeren in deze hulpbronnen (Adger, 2006; Turner e.a., 2003).

Dat mensen het vermogen hebben om 'resilience' te beïnvloeden, lijkt in tegenspraak met het idee van zelforganisatie. Zelforganisatie vindt immers plaats zonder centrale controle (zie paragraaf 2). Mensen hebben echter, in tegenstelling tot natuurlijke systemen, het vermogen om vooruit te kijken en intentioneel te handelen (Westley e.a., 2002; zie ook hoofdstuk 5). Ze zijn in staat om zelforganisatie en 'resilience' bewust en onbewust te beïnvloeden (Berkes e.a., 2003). Dat ze in staat zijn om 'resilience' te beïnvloeden, wil nog niet zeggen dat ze er in slagen om 'resilience' de juiste richting in te duwen: iteratieve en repetitieve feedbackmechanismen kunnen immers leiden tot onvoorspelbare uitkomsten (zie paragraaf 2.1). In de woorden van Walker en collega's:

On the one hand, it can be argued that, although the dynamics and direction of change in such systems are influenced by individuals and

groups that have intent, the system as a whole does not, as in the case of a market. However, because human actions dominate social-ecological systems, the adaptability of such systems is mainly a function of the individuals and groups managing them. Their actions influence 'resilience', either intentionally or unintentionally (Berkes e.a. 2003). Their capacity to manage 'resilience' with intent determines whether they can successfully avoid crossing into an undesirable system regime or succeed in crossing into a desirable one.

(Walker e.a., 2006: 13)

Veranderingsvermogen is nodig om naar een andere voorkeursstaat te gaan wanneer een systeem op lange termijn onhoudbaar is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een systeem gevangen zit in een 'rigidity trap' (zie paragraaf 2.2, hierboven voor meer uitleg) omdat het zichzelf steeds verder loszingt van zijn omgeving (Gunderson & Holling, 2002; Folke e.a., 2010; Scheffer, 2009; Carpenter & Brock, 2008).

Een ander voorbeeld van een onhoudbaar systeem is een systeem dat als het ware gevangen zit in een 'poverty trap' (Holling e.a., 2002). Een 'poverty trap' doet zich voor wanneer potentieel voor verandering – zoals hulpbronnen en diversiteit – tot de wortel toe zijn uitgeroeid door verkeerd gebruik of contextuele invloeden. In plaats van zichzelf door te ontwikkelen van de vervalphase (Ω) naar de reorganisatiefase (α), schiet het systeem uit de adaptieve cyclus. Een dergelijke staat wordt gekenmerkt door een lage 'resilience', een lage verbondenheid en een laag potentieel van die verbondenheid (Holling e.a., 2002; Carpenter & Brock, 2008). Systemen die zich in een 'poverty trap' bevinden, zijn nauwelijks nog in staat om zich succesvol aan te passen aan de omgeving (Gunderson & Holling, 2002).

Toegepast op buurtgemeenschappen is van een 'poverty trap' bijvoorbeeld sprake wanneer een buurtgemeenschap gekarakteriseerd wordt door weinig of geen onderlinge sociale contacten (verbondenheid), relatief weinig weerstand tegen contextuele invloeden ('resilience') en relatief weinig (bouwblokken

voor) oplossingsstrategieën om de ervaren problemen aan te pakken (een laag verandingspotentieel). In dergelijke gevallen weten bewoners elkaar slecht of niet te vinden wanneer er zich problemen voor doen in de buurt. Ze zijn niet in staat om de weinige bouwblokken die voorhanden zijn in te zetten voor succesvolle oplossingsstrategieën om de ervaren buurtproblemen aan te pakken.

Het stimuleren van een andere voorkeursstaat of managen van *'resilience'* kan op twee algemene manieren: bottom up of topdown (Folke e.a., 2010). Bij een bottom up wijze komt het initiatief vanuit de buurtgemeenschap door zelf op bewuste wijze verandering teweeg te brengen – bijvoorbeeld wanneer de buurtgemeenschap in een traject tussen *r* en *K* zit of wanneer er sprake is van een *'rigidity trap'* – of door hulp te vragen aan systemen op hogere schaalniveaus zoals de overheid – bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een *'poverty trap'*. Bij een topdown manier neemt een systeem op een hoger schaalniveau het heft in handen om de weerbaarheid van systemen op lagere schaalniveaus te veranderen. In paragraaf 3 wordt hier dieper op ingegaan.

Het vermogen van systemen om een andere voorkeursstaat aan te nemen of om *'resilience'* te managen – en dus het vermogen om hun eigen zelforganisatie te beïnvloeden – is onder meer afhankelijk van het vermogen om te (leren) leven met verandering en onzekerheid, de diversiteit aan oplossingsstrategieën en 'functionele actoren' die voorhanden is, het vermogen om verschillende typen kennis te combineren en het vermogen om zelforganisatie te creëren (Folke e.a., 2002, Berkes, 2007). Deze vier vermogens zijn in meer of mindere mate aanwezig in een systeem en kunnen ook worden waargenomen in buurtgemeenschappen, getuige het volgende voorbeeld.

Het Arnhemse Broek ligt vlakbij het centrum van Arnhem. Een aantal jaren geleden was de situatie als volgt: de hoerenbuurt (inmiddels gesloten) en de verslaafdenopvang (inmiddels verplaatst) liggen aan de twee uiteinden van de wijk. Elke avond en nacht tippelden heroïnehoertjes door de straten op

zoek naar klanten om geld te verdienen voor een shot. Deze hoertjes worden gecompliceerd met pooiers en drugsdealers en klanten die rondrijden. Buurtbewoners durven hun oudere kinderen 's avonds niet alleen van en naar huis te laten gaan. Bovendien durven ze hun jongere kinderen overdag niet alleen op straat te laten spelen omdat er overal vervuilde naalden liggen. In eerste instantie weten de bewoners niet zo goed hoe ze met de situatie om moeten gaan, anders dan tegen elkaar klagen en met elkaar praten over de overlast. Deze gesprekken zijn volgens de buurtbewoners belangrijk. Ze zorgen ervoor dat ze zich bewust worden van het feit dat iedereen hier last van heeft en dat actie nodig is. Op een gegeven moment besluiten ze om daadwerkelijk actie te ondernemen: ze starten met het bellen van de politie bij elke vorm van overlast. Op basis van de klachten begint de politie met surveilleren. Deze extra surveillances hebben echter niet als resultaat dat de overlast structureel afneemt. De bewoners blijven klagen en krijgen als antwoord van de politie terug dat ze bezig zijn met surveilleren en dat dat alles is wat ze kunnen doen. Na maanden van frustratie besluiten de bewoners het anders aan te pakken. Ze stellen knokploegen samen om de heroïnehoertjes en hun klanten, pooiers en dealers letterlijk de buurt uit te slaan tot het moment dat de politie met hulp van de mobiele eenheid interenieert. Lokale politici, de politiecommissaris, de burgemeester, wethouders en de openbare aanklager veroordelen de actie van de bewoners in de lokale media en dreigen met rechtsvervolging. Desalniettemin heeft de actie van de bewoners resultaat: de overlast neemt kortstondig af omdat de meeste heroïnehoertjes hun werkgebied tijdelijk verleggen. Na verloop van tijd, echter, neemt de overlast weer toe. Met de dreiging van rechtsvervolging boven hun hoofd besluiten de buurtbewoners het nu anders aan te pakken. Ze organiseren acties waarbij ze de pers uitnodigen. Eén van die acties is het fotograferen van hoertjes, klanten, pooiers en dealers. Een andere actie is het organiseren van een toneelstuk waarin de situatie in de buurt wordt nagespeeld voor

het huis van de verantwoordelijke wethouder. Deze gebeurtenissen krijgen veel aandacht in de lokale media. Uiteindelijk besluit het lokale bestuur in samenspraak met de politie om de overlastsituatie stevig aan te pakken. Vanaf dat moment neemt de overlast structureel af.

Het bovenstaande voorbeeld laat zien dat deze buurtgemeenschap, hoewel niet altijd even succesvol in termen van 'actie-resultaat', zich continu aan de context aanpast. De bewoners zijn in staat om te leven met verandering en onzekerheid, ze hebben verschillende opties tot hun beschikking om de overlast aan te pakken, ze combineren verschillende typen kennis, ze hebben het collectieve vermogen om te leren van acties uit het verleden en ze zijn in staat om zichzelf te organiseren.

De hierboven beschreven buurtgemeenschap heeft zelforganiserend vermogen: de bewoners zijn in staat om zichzelf te organiseren zonder externe sturing of interne centrale controle. Ze zijn in staat om zichzelf te handhaven in een dynamische omgeving onder meer omdat ze het vermogen hebben om hun eigen 'resilience' collectief en bewust te beïnvloeden. Ze hebben een diversiteit aan strategieën tot hun beschikking waaruit ze kunnen selecteren (zie voor complex adaptieve systemen ook Heylighen, 2001; Levin, 1998; Holland, 1995; Axelrod & Cohen, 2000). Wanneer er een verstoring plaatsvindt, passen ze één van de beschikbare strategieën toe. Wanneer deze strategie minder of niet succesvol is, selecteren ze een andere strategie of vullen ze de oude strategie aan met inzichten en kennis – door Holland (1995) 'bouwblokken' genoemd – uit andere strategieën. Ze leren als het ware van hun verleden: ze hebben een collectief sociaal geheugen (zie ook Holland, 1995). Dit proces gaat net zolang door totdat een strategie succesvol is om de verstoring te 'neutraliseren' of te 'absorberen' (zie voor complex adaptieve systemen ook Heylighen, 2001; Axelrod & Cohen, 2000).

2.4

Synthese: weerbaarheid van buurtgemeenschappen

De doelstelling van het krachtwijkenbeleid is niet zozeer het oplossen van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen *an sich*, maar dat bewoners en buurtgemeenschappen uiteindelijk zelf weer in staat zijn om buurtproblemen aan te pakken (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007; hoofdstuk 3). Deze doelstelling is ook wel geformuleerd als het stimuleren van weerbaarheid. Weerbaarheid is het zelforganiserende vermogen om problemen aan te pakken (zie hoofdstuk 3) of, in complexiteitstheoretische termen, het zelforganiserende vermogen om contextuele verstoringen te neutraliseren of te absorberen (zie paragraaf 1).

Om weerbaarheid beter te begrijpen, is in deze paragraaf gebruik gemaakt van het 'resilience' denken. In het 'resilience' denken staan drie aspecten centraal van sociaalecologische systemen: 'resilience', aanpassingsvermogen en veranderingsvermogen (Folke e.a., 2010; Walker e.a., 2006). Het aanpassings- en veranderingsvermogen zijn hierbij een onderdeel van 'resilience'. Wanneer deze aspecten worden toegepast op buurtgemeenschappen dan is 'resilience':

- 1 de hoeveelheid verandering die buurtgemeenschappen aankunnen voordat ze fundamenteel van identiteit – i.e. functie, structuur en feedbackmechanismen – veranderen,
- 2 de mate waarin buurtgemeenschappen in staat zijn om zichzelf te organiseren, en
- 3 de mate waarin buurtgemeenschappen lerend vermogen hebben en het vermogen hebben om zich aan te passen aan de omgeving.

Het aanpassingsvermogen is de mate waarin buurtgemeenschappen in staat zijn om hun eigen 'resilience' te managen. Het verande-

ringsvermogen is het vermogen om nieuwe functies, structuren en feedbackrelaties te creëren wanneer buurtgemeenschappen een afnemende binding laten zien met hun omgeving (vgl. Walker e.a., 2004; 2006; Folke e.a., 2010).

Om hun eigen '*resilience*' te beïnvloeden en nieuwe functies, structuren en feedbackrelaties te creëren, hebben buurtgemeenschappen hulpbronnen tot hun beschikking (vgl. Adger, 2006; Turner e.a., 2003; Walker e.a., 2006). Met deze hulpbronnen kunnen ze strategieën vormgeven om hun '*resilience*' te beïnvloeden of om te veranderen van identiteit. Zo kunnen ze deze hulpbronnen gebruiken om te leren leven met verandering en onzekerheid door het bouwen van een collectief geheugen hoe voorgaande verstoringen zijn geneutraliseerd, het bevorderen van diversiteit in oplossingsstrategieën en 'functies', het combineren van verschillende typen kennis, en het creëren van mogelijkheden voor zelforganisatie (vgl. Folke e.a., 2002; Berkes, 2007). In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op deze hulpbronnen.

3

Mogelijkheden om weerbaarheid van buurtgemeenschappen vanuit de context te beïnvloeden

Buurtgemeenschappen hebben net als elk sociaal systeem het vermogen om hun eigen weerbaarheid te beïnvloeden (zie paragraaf 2). Ook professionele organisaties en hun werkers – zoals de rijksoverheid, gemeente, welzijnsinstelling, woningbouwcorporatie en politie – hebben de mogelijkheid om de weerbaarheid van buurtgemeenschappen bewust te beïnvloeden. Wanneer zij bewust actie ondernemen – zoals het geval is in het krachtwijkenbeleid – zijn ze immers een bedreiging of hulpbron voor de buurtgemeenschappen in kwestie. Het beïnvloeden van weerbaarheid in de gewenste richting is echter geen gemakkelijke opgave. Buurtgemeenschappen kunnen op basis van hun eigen identiteit die professionele verstoring tegenwerken wanneer deze wordt gezien als bedreiging of ze kunnen gebruik maken van die verstoring wanneer ze deze ervaren als hulpbron in het aanpakken van een probleem (zie paragraaf 1). Het resultaat kan dus zomaar zijn dat een buurtgemeenschap de professionele prikkel 'gebruikt' om haar afwijkende, niet wenselijke, levensstijl te versterken. De (paradoxe) vraag is dan ook hoe professionals het spontane – zelforganisatie – kunnen beïnvloeden binnen de door de overheid gewenste normatieve kaders (zie ook hoofdstuk 7). In het '*resilience*' denken staat deze vraag centraal als het gaat om sociaalecologische systemen (zie bijvoorbeeld Gunderson & Holling, 2002). Folke en collega's (2002) hebben vier elkaar deels overlappende strategieën ontdekt die het mogelijk maken om '*resilience*' van systemen bewust te beïnvloeden. Deze vier manieren worden beschreven in paragraaf 3.1. De vier strategieën kunnen, zo is de overtuiging in het '*resilience*' denken, het beste worden geïmplementeerd op basis van 'adaptief co-management'. Adaptief co-management wordt beschreven in paragraaf 3.2.

3.1

Vier strategieën om 'resilience' te beïnvloeden

Folke en collega's (2002) hebben vier – elkaar deels overlappende – strategieën ontdekt die het mogelijk maken om 'resilience' te kunnen beïnvloeden, te weten:

- 1 Het stimuleren om te leren leven met verandering en onzekerheid;
- 2 Het bevorderen van diversiteit;
- 3 Het combineren van verschillende typen kennis om te leren;
- 4 Het creëren van condities voor zelforganisatie.

Deze vier manieren sluiten direct aan bij de eigenschappen van sociale systemen die van 'nature' al in enige mate aanwezig zijn om hun eigen 'resilience' te beïnvloeden (zie paragraaf 2.3 hierboven). Door ze te versterken is het mogelijk om de mate van 'resilience' te beïnvloeden (Berkes, 2007; Folke e.a., 2002; Olsson, 2003; Olsson e.a., 2004). Hieronder wordt dieper ingegaan op deze vier manieren.

Complex adaptieve systemen worden gekenmerkt door een veelheid aan iteratieve en repetitieve feedbackmechanismen (zie paragraaf 1.1). Bovendien is de omgeving van een complex adaptief systeem voortdurend in beweging. Deze omgeving bestaat immers uit andere complex adaptieve systemen (Batty, 2010). Complex adaptieve systemen bevinden zich in een stabiliteitslandschap met meerdere *thresholds* (Kinzig e.a., 2006). Voor mensen is het hierdoor welhaast onmogelijk om een systeem, de systeemomgeving en de relatie tussen systeem en omgeving volledig te kennen en te begrijpen (Cilliers, 2005). Eén van de gevolgen is dat veranderingen, onzekerheid en onverwachte gebeurtenissen een zekerheid zijn. Het leren leven met verandering en onzekerheid is dan ook een vereiste om 'resilience' te kunnen beïnvloeden.

Eén van de manieren om te leven met verandering en onzekerheid is door te leren van ervaringen uit het verleden. Hoe is in het verleden omgegaan met verstoringen en wat is daarvan toepasbaar in de huidige situatie? In de woorden van Berkes:

Learning to live with uncertainty requires building a memory of past events, abandoning the notion of stability, expecting the unexpected, and increasing the capability to learn from crisis. "Expecting the unexpected" is an oxymoron, but it means having the tools and the codes of conduct to fall back on when an unexpected event happens (Hewitt, 2004). Major change, as in natural disasters, can of course be very damaging, but some degree of change and renewal is necessary for the system. Thus, a resilient system retains the necessary elements for organization and renewal (Folke e.a. 2005). Social memory (as in rules of conduct in the event of a hurricane) and ecological memory (as in seeds that survive a forest fire) are part of the elements of system renewal. Each new renewal cycle brings with it windows of opportunity for change.

(Berkes, 2007: 288-289)

Een tweede mogelijkheid om 'resilience' te beïnvloeden is het bevorderen van diversiteit (Folke e.a., 2002). Door de diversiteit in een systeem te vergroten, worden nieuwe kansen gecreëerd om om te gaan met verstoringen en veranderingen (Berkes, 2007). Aan het vergroten van deze diversiteit lijkt echter wel een limiet te zitten. Complex adaptieve systemen bevinden zich immers op de rand van orde – weinig divers – en chaos – zeer divers – (Holland, 1995; Walldrop, 1992). Het gaat dan ook om het bevorderen van een optimale diversiteit.

Het vergroten van diversiteit kan op twee manieren: door het vergroten van de 'functionele diversiteit' en door het vergroten van de 'antwoord diversiteit' (Walker e.a., 2006). De 'functionele diversiteit' refereert aan het idee dat de prestaties van zelforganiserende systemen gerelateerd zijn aan functionele groepen of individuen:

In the social domain, performance is related to the diversity of functional actor groups. The concept is simple: the more different types of actors there are, the more functions are performed.

(Walker e.a., 2006: 6)

De 'antwoord diversiteit' refereert aan het totale aantal mogelijke oplossingsstrategieën die actoren voorhanden hebben om verstoringen te absorberen of te neutraliseren (Elmqvist e.a., 2003; Olsson, 2003; Walker e.a., 2006). Hoe meer oplossingsstrategieën voorhanden zijn, des te groter de kans dat verstoringen worden geabsorbeerd of geneutraliseerd. Door het vergroten van de 'functionele' en 'antwoord diversiteit' is het mogelijk de '*resilience*' van een systeem te vergroten waardoor het risico op het passeren van *thresholds* en dus op het belanden in een alternatieve staat wordt verminderd.

Een derde strategie om '*resilience*' te versterken is door verschillende typen kennis te combineren (Folke e.a., 2002; Berkes, 2007). Het combineren van kennis verandert de kijk op de verstoring (Rotmans, 2005; Dirven e.a., 2002). Die 'nieuwe' kijk kan een mogelijk passende oplossingsstrategie bevatten. In de wetenschappelijke literatuur over sociaal-ecologische systemen wordt in dit verband vaak geschreven over het verbinden van wetenschappelijke kennis enerzijds en lokale, praktische en traditionele kennis anderzijds (Moller e.a., 2004; Olsson, 2003):

Complex adaptive systems thinking (Holling 2004) informs us that complex systems phenomena, such as climate change, occur at multiple scales, with feedbacks across scale. Thus, no single level is the "correct" one for analysis. Climate change cannot be understood at the global level alone, just as it cannot be understood at the local level alone. Community-based monitoring and indigenous observations are significant in this regard because they fill in the gaps of global science and provide insights regarding local impacts and adaptations (Berkes 2002).

(Berkes, 2007: 290)

Op basis van de planologische theorie kan worden beargumenteerd dat het bij het combineren van verschillende typen kennis om te leren niet alleen gaat om het verbinden van wetenschappelijke en meer praktische kennis. Het simpelweg verbinden van verschillende typen kennis is in veel gevallen belangrijk om te komen tot consensus over oplossingsstrategieën of kwalitatief betere plannen (Innes & Booher, 2010; Healey, 2006; Forester, 1989; De Roo & Porter, 2007; zie ook hieronder en hoofdstuk 7).

Een vierde mogelijkheid om '*resilience*' positief te beïnvloeden is het creëren van condities voor zelforganisatie op het lokale schaalniveau (Folke e.a., 2002; Olsson, 2003). Dit kan onder andere door belemmerende factoren weg te nemen (Olsson, 2003), hulpbronnen toe te voegen of toegankelijk te maken (vgl. Adger, 2006; Cutter e.a., 2003; Walker e.a., 2006) en experimenten te faciliteren (Folke e.a., 2002; Olsson, 2003). In hoofdstuk 5 wordt hier dieper op ingegaan.

Wanneer een gemeenschap zelf in staat is om een verstoring te neutraliseren of te absorberen, is het niet nodig om professioneel te interveniëren (Tompkins & Adger, 2004; Berkes, 2007). Het gaat hier onder meer om (hogere) overheden die niet bij voorbaat al ingrijpen en zo de lokale gemeenschappen afhankelijk maken van 'overheidshulp' (Berkes, 2007), zoals eind jaren zeventig, begin jaren tachtig het geval was in het welzijnswerk (zie hoofdstuk 2). De kritiek op het welzijnswerk, toentertijd, was dat het zijn eigen markt creëerde door mensen hun zelfredzaamheid af te nemen en 'aangeleerd hulpeloos' te laten zijn (Achterhuis, 1979; Vuijsje, 1977; Van der Linde, 2007; hoofdstuk 2 paragraaf 4).

In feite is deze vierde mogelijkheid de doelstelling van het krachtwijkenbeleid. Het gaat hier immers niet om het oplossen van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen *an sich*, maar dat buurtbewoners en buurtgemeenschappen zelf (weer in staat zijn om) hun problemen op (te) lossen (zie hoofdstuk 3).

De vier hierboven beschreven en elkaar deels overlappende manieren om '*resilience*' te

beïnvloeden, zo is de overtuiging in het ‘*resilience*’ denken (zie bijvoorbeeld Gunderson & Holling, 2002; Olsson, 2003; Olsson e.a., 2004; Folke e.a., 2010), kunnen het beste door middel van adaptief co-management worden geïmplementeerd. Adaptief co-management is het onderwerp van de volgende paragraaf.

3.2

Adaptief co-management als overheidsstrategie om ‘*resilience*’ te beïnvloeden

Adaptief co-management is een strategie om condities te creëren zodat zelforganisatie op lokale schaalniveaus mogelijk is (Olsson e.a., 2004). Het is een opkomende benadering om ‘*resilience*’ te bevorderen in sociaalecologische systemen (Carlsson & Berkes, 2005; Folke e.a., 2005; Olsson, 2003; Plummer & Fitzgibbon, 2004). De benadering probeert twee verschillende maar elkaar steeds meer overlappende strategieën te combineren, te weten: co-management en adaptief management (Armitage e.a., 2007). Co-management, ook wel collaboratief management genoemd, betreft een strategie die is gefocust op gelijkwaardige participatie van stakeholders en op het betrekken van lokale gemeenschappen bij politieke processen (Berkes, 2002; Brunner e.a., 2005). Adaptief management betreft een strategie die is gebaseerd op continu leren door middel van experimenteren en management flexibiliteit (Armitage e.a., 2007; Berkes e.a., 2003; Brunner e.a., 2005; Holling, 1978).

Adaptief co-management combineert de iteratieve leerdimensie van adaptief management met de samenwerkingsdimensie van collaboratief management (Olsson e.a., 2004; Plummer, 2009; Armitage e.a., 2009). De benadering wordt onder meer gekenmerkt door een focus op sociaal leren, het integreren van verschillende soorten kennis en samenwerking en gelijkwaardigheid tussen de desbetreffende lokale gemeenschap en hogere schaalniveaus, en management flexibiliteit (Olsson e.a., 2004; Armitage e.a., 2009; Plummer & Armitage, 2007):

Selected features of adaptive co-management are

- **Shared vision, goal, and/or problem definition to provide a common focus among actors and interests**
- **A high degree of dialogue, interaction, and collaboration among multi-scaled actors**
- **Distributed or joint control across multiple levels, with shared responsibility for action and decision making**
- **A degree of autonomy for different actors at multiple levels**
- **Commitment to the pluralistic generation and sharing of knowledge**
- **A flexible and negotiated learning orientation with an inherent recognition of uncertainty.**

(Armitage e.a., 2007: 6)

Adaptief co-management heeft veel overeenkomsten met de wijze waarop het kabinet het krachtwijkenbeleid vormgeeft (zie ook hoofdstuk 3) en met de wijze waarop collaboratieve planning vorm en inhoud geeft aan bewonersparticipatie (zie ook hoofdstuk 6). In het krachtwijkenbeleid is bijvoorbeeld geen sprake van de traditionele opwaartse afrekencultuur van instelling via gemeente naar het rijk (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007). De relatie tussen nationale en lokale overheden wordt gekenmerkt door partnerschap. Beide partijen wijzen elkaar op elkaars verantwoordelijkheden en gaan op basis van de ervaringen een dialoog aan over de effectiviteit van de aanpak (idem). Daarnaast heeft het rijk een aantal experimenten opgezet om innovatieve aanpakken te stimuleren voor problemen die in nagenoeg alle probleemwijken voorkomen. Om van deze experimenten te leren, wordt er praktijkonderzoek gedaan naar deze experimenten en worden de opbrengsten van deze studies gedeeld (idem). Bovendien wil het kabinet graag dat gemeenten bewoners en professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid – dat is: collaboratieve planning (zie hoofdstuk 6) – betreft bij de probleemanalyse, het opstellen en het uitvoeren van het wijkactieplan (Ministerie van Volkshuis-

vesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007). Adaptief co-management kan op twee manieren in gang worden gebracht: bottom up of topdown (Folke e.a., 2010). Het verschil tussen beide benaderingen is dat de prikkel voor verandering vanuit het systeem zelf of vanuit hogere schaal-niveaus komt waar het systeem onderdeel van is, zoals een overheid die intervenueert in een probleemwijk. Topdown betekent echter niet een beheersmatige, totalitaire en bureaucratistische aanpak, maar – net als bij de bottom up aanpak – een strategie gebaseerd op adaptief (co)management (Gunderson & Holling, 2002; Chapin e.a., 2010; Buchanan e.a., 2005).

3.3

Synthese: aangrijpingspunten voor beleid om weerbaarheid van buurtgemeenschappen te beïnvloeden

'Resilience' is niet altijd goed en wenselijk (Holling, 2001). Wanneer bijvoorbeeld de adaptieve cyclus als uitgangspunt wordt genomen (zie paragraaf 2.1), is een hoge 'resilience' in combinatie met een hoge interne verbondenheid en een groot potentieel van die verbondenheid – i.e. een 'rigidity trap' (Carpenter & Brock, 2008; Scheffer, 2009) – niet wenselijk omdat dit ervoor zorgt dat een systeem zich op lange termijn steeds verder loszinkt van zijn omgeving (Gunderson & Holling, 2002). Denk bijvoorbeeld aan buurtgemeenschappen die andere bewoners intimideren om zo hun eigen normoverschrijdende manier van samenleven in stand te kunnen houden. Ook een lage 'resilience' in combinatie met een lage interne verbondenheid en een laag potentieel van die verbondenheid – een 'poverty trap' (Holling e.a., 2002; Carpenter & Brock, 2008) – is niet wenselijk. Dergelijke systemen zijn niet of nauwelijks in staat om zich door middel van zelforganisatie aan te passen aan hun omgeving (Gunderson & Holling, 2002). Denk hierbij aan een buurtgemeenschap waar bewoners niet of nauwelijks met elkaar omgaan, weinig oplossingsstrategieën voorhanden hebben en vatbaar zijn voor

contextuele veranderingen als een economische crisis. Dergelijke buurtgemeenschappen hebben een beperkt vermogen om buurtproblemen aan te pakken.

Met een interventiestrategie gebaseerd op adaptief (co)management kan de overheid de 'resilience' van buurtgemeenschappen beïnvloeden of een buurtgemeenschap prikkelen om een nieuwe identiteit aan te nemen – i.e. een nieuwe structuur, andere feedbackmechanismen en/of een nieuwe functie (vgl. Plummer, 2009; Olsson e.a., 2004; Armitage e.a., 2007; 2009). Adaptief co-management is een proces waarin onder andere sociaal leren, gelijkwaardigheid, samenwerking, flexibel management en kennisdeling centraal staan (Olsson e.a., 2004). Adaptief co-management vertoont als gezegd veel gelijkenissen met collaboratieve planning (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Healey, 2006; Forester, 1989) – de manier waarop het kabinet bewonersparticipatie wil vormgeven in het krachtwijkenbeleid (zie hoofdstuk 1 en 3). Collaboratieve planningsprocessen worden gekenmerkt door gelijkwaardigheid en actieve wederkerigheid (Innes & Booher, 2010; Healey, 2006; Forester, 1989). In een planningsproces gebaseerd op samenwerking worden belanghebbenden, inclusief bewoners, betrokken, wordt een gemeenschappelijke probleemdefinitie en/of gedeelde taak opgesteld, wordt gezamenlijk besloten over het 'huishoudelijk reglement', worden de deelnemers betrokken en gestimuleerd in het zoeken naar (nieuwe) oplossingen en wordt overeenstemming bereikt over die nieuwe oplossingen op basis van consensus (Margerum, 2002a; Nienhuis & De Roo, 2009). Als adaptief co-management een goede strategie is om 'resilience' te beïnvloeden dan is de keuze van de regering om bewonersparticipatie in het krachtwijkenbeleid in te willen richten op basis van collaboratieve planning wellicht een goede keuze. Dit is een interessante gedachte, ondersteund door theoretische uitgangspunten, maar of dit ook daadwerkelijk zo is en voor elk geval de juiste strategie is, wordt onderzocht vanaf hoofdstuk 7. De theorie leert ons immers ook om vraagstukken gedifferentieerd te zien en situatieafhankelijk te wegen.

Het introduceren van adaptief (co)management kan op twee manieren: topdown of bottom up (Folke e.a., 2010). Het verschil tussen beide manieren is dat bij een topdown strategie de overheid besluit om in te grijpen terwijl bij een bottom up strategie het initiatief van de lokale buurtgemeenschap komt. In beide gevallen, echter, gaat het om het creëren van condities zodat een systeem zijn eigen weerbaarheid verandert (Folke e.a., 2010; Walker e.a., 2006). Dit kan onder meer door het creëren van experimenteerruimte in de wijk of buurtgemeenschap (denk aan de zeven experimenten van het krachtwijkenbeleid, zie hoofdstuk 3), maar ook door middel van gerichte subsidies als wijkbudgetten die bewoners vrij mogen inzetten en gerichte interventies om hulpbronnen toe te voegen of toegankelijk te maken voor bewoners zodat zij zelf de leefbaarheid en veiligheid in hun buurt of wijk kunnen verbeteren (vgl. Walker e.a., 2006; Adger, 2006; Turner e.a., 2003). Dit biedt mogelijkheden om met verandering en onzekerheid te leren omgaan en tegelijkertijd een collectief geheugen te voeden hoe voorgaande verstoringen geneutraliseerd zijn, diversiteit in oplossingsstrategieën en 'functies' te bevorderen en verschillende typen kennis te combineren (vgl. Folke e.a., 2002; Berkes, 2007).

4

Slotom: beleid maken op basis van inzichten over complex adaptieve systemen

Om weerbaarheid – het zelforganiserende vermogen om problemen aan te pakken – in probleemwijken beter te kunnen vatten, is in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van algemene inzichten uit het complexiteitsdenken en van inzichten uit het '*resilience*' denken. De inzichten over complex adaptieve systemen zijn toegepast op buurtgemeenschappen. Hoewel buurtgemeenschappen kunnen worden aanschouwd als complex adaptieve systemen, hebben ze ook een aantal unieke kenmerken omdat ze bestaan uit zingevende individuen en groepen (zie bijvoorbeeld Westley e.a., 2002). Hierdoor hebben sociale systemen bijvoorbeeld het vermogen om betekenissen toe te kennen aan gebeurtenissen en hier intentioneel naar te handelen (Walker e.a., 2006; Westley e.a., 2002). De rol van deze sociale component in complex adaptieve systemen krijgt in toenemende mate aandacht onder de noemer '*social complexity*' (zie bijvoorbeeld Castellani & Hafferty, 2009; Urry, 2005; De Roo & Silva, 2010; Batty, 2005). Deze studie kan worden gezien als een bijdrage aan '*social complexity*'.

De vraag is wat wordt meegenomen van bovenstaande verworvenheden in het vervolg van deze studie over het vormgeven van participatieprocessen om weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren. Welke inzichten uit het complexiteits- en '*resilience*' denken kunnen van waarde zijn voor het begrijpen van weerbaarheid in de context van het krachtwijkenbeleid? Oftewel: welke inzichten uit de sociale en planologische wetenschappen hebben raakvlakken met de inzichten uit het complexiteits- en '*resilience*' denken? In de komende hoofdstukken wordt hier dieper op ingegaan. Als een soort van prelude op deze hoofdstukken en als samenvatting van dit hoofdstuk worden hieronder puntsgewijs deze raakvlakken beschreven:

- 1 Weerbaarheid is het vermogen van buurtgemeenschappen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven.

- 2 Het resultaat van interventies gericht op het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken is moeilijk te voorspellen.

- 3 Weerbaarheid is te stimuleren door condities te creëren zodat buurtgemeenschappen zelf in staat zijn om hun weerbaarheid te veranderen.

- 4 Bewonersparticipatie op basis van collaboratieve planning heeft overeenkomende kenmerken met het 'resilience' denken en zou een juiste weg voorwaarts kunnen zijn om weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren. Dit is echter vraagstelling afhankelijk.

Ad 1: Weerbaarheid van buurtgemeenschappen is het vermogen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven.

Als buurtgemeenschappen worden gezien als complex adaptieve systemen dan hebben ze een bepaalde mate van autonomie. Ze zijn in staat om zichzelf te organiseren zonder dat hier externe sturing voor nodig is (vgl. Anderson, 2002; Skår, 2003). Dit betekent niet dat zelforganisatie los van de context plaatsvindt. Complex adaptieve systemen zijn open systemen die continu informatie, betekenissen en energie uitwisselen met hun omgeving (Nicolis & Prigogine, 1977). Ze worden continu geprikkeld door veranderingen in hun directe omgeving (Batty, 2010). Ondanks deze prikkels zijn ze in staat om zichzelf te handhaven. Wanneer de omgeving verandert, veranderen complex adaptieve systemen hun interne structuur om te kunnen blijven bestaan (Byrne, 1998; Holland, 1995; Walldrop, 1992). Dit wordt ook wel adaptatie genoemd (Holland, 1995). Ze behouden echter hun functionele organisatie, identiteit en plaats in de globale orde omdat ze in staat zijn om zichzelf te organiseren. Weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan dan ook worden gedefinieerd als het vermogen

om zelforganiserend naar binnen en tegelijkertijd adaptief naar buiten te blijven.

Ad 2: Het resultaat van interventies gericht op het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken is moeilijk te voorspellen.

Complex adaptieve systemen worden gekenmerkt door een grote hoeveelheid positieve en negatieve feedbackmechanismen (Gershenson & Heylighen, 2005) die continu op iteratieve en repetitieve wijze door het netwerk van het systeem vloeien (Aaltonen, 2007; Byrne, 1998). Hierdoor kan de relatie tussen oorzaak en effect niet-proportioneel zijn (Holland, 1995) en wordt het moeilijk om de causaliteitsrelaties tussen de elementen van een systeem volledig weer te geven (Cilliers, 2005). Intervenieren in complex adaptieve systemen is als bijlarten op een schip (Goudappel, 1973; zie ook Van Dijk & Koekkoek, 2011): het is welhaast onmogelijk om de effecten van interventies correct te voorspellen, temeer omdat buurtgemeenschappen een interventie ook actief kunnen tegenwerken wanneer ze deze als bedreiging zien. Complex adaptieve systemen proberen immers continu verstoringen te neutraliseren of te absorberen met als doel een goede 'fit' met de omgeving te houden en zelforganiserend te blijven (zie bijvoorbeeld Heylighen, 2001; Axelrod & Cohen, 2000; Levin, 1998; Holland, 1995). Onzekerheid is dan een structureel gegeven.

Ad 3: Weerbaarheid is te stimuleren door condities te creëren zodat buurtgemeenschappen in staat zijn om hun eigen weerbaarheid te veranderen.

Ondanks de fundamentele onzekerheid is het wel mogelijk om weerbaarheid te beïnvloeden. Weerbaarheid kan worden gestimuleerd door condities te scheppen zodat buurtgemeenschappen in staat zijn om hun eigen weerbaarheid te veranderen (vgl. Folke e.a., 2010; Walker e.a., 2006). Dit kan onder meer door het creëren van experimenteerruimte in probleemwijken (denk aan de zeven experimenten van het krachtwijkenbeleid, zie hoofdstuk 3), maar ook door middel van gerichte subsidies als wijkbudgetten die bewoners vrij mogen inzetten en gerichte interventies om hulpbronnen toe te

voegen of toegankelijk te maken voor bewoners zodat zij zelf de leefbaarheid en veiligheid in hun buurt of wijk kunnen verbeteren (vgl. Walker e.a., 2006; Adger, 2006; Turner e.a., 2003). Dit biedt mogelijkheden om met verandering en onzekerheid te leren omgaan en tegelijkertijd een collectief geheugen te voeden hoe voorgaande verstoringen geneutraliseerd zijn, diversiteit in oplossingsstrategieën en 'functies' te bevorderen en verschillende typen kennis te combineren (vgl. Folke e.a., 2002; Berkes, 2007).

Ad. 4: Bewonersparticipatie op basis van collaboratieve planning heeft overeenkomende kenmerken met het 'resilience' denken en zou een juiste weg voorwaarts kunnen zijn om weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren. Dit is echter vraagstelling afhankelijk.

Het stimuleren van weerbaarheid kan door middel van het inzetten van adaptief co-management (vgl. Olsson e.a., 2004; Armitage e.a., 2007; 2009; Plummer, 2009). Eén van de aspecten van deze strategie is participatie van belanghebbenden op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking (zie bijvoorbeeld Armitage e.a., 2007; Folke e.a., 2010). In het krachtwijkenbeleid stimuleert het kabinet bewonersparticipatie op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu; 2007; zie hoofdstuk 3). Ze wordt hierin gesteund door voorstanders van collaboratieve planning (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Healey, 2006; Forester, 1989). Gebaseerd op inzichten uit het 'resilience' denken lijkt dit een juiste weg voorwaarts. Collaboratieve participatieprocessen zijn echter niet altijd even wenselijk en mogelijk (zie hoofdstuk 1). De vraag of participatieprocessen gebaseerd op gelijkwaardigheid en samenwerking bijdragen aan het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken zou dan ook situatieafhankelijk moeten worden gezien.

Hoe nu verder?

In dit hoofdstuk is op basis van het complexiteitsdenken inzicht gegenereerd in wat

weerbaarheid van buurtgemeenschappen zou kunnen zijn en zijn een aantal aanknopingspunten geformuleerd om beleid te maken dat weerbaarheid in achterstandswijken stimuleert. Eén van die aanknopingspunten is dat weerbaarheid te stimuleren is door condities te creëren zodat een buurtgemeenschap in staat is zijn eigen weerbaarheid te veranderen. De vraag is echter welke condities een buurtgemeenschap in staat stellen om weerbaar te zijn en te blijven. Deze vraag wordt in het volgende hoofdstuk opgepakt. Een tweede aanknopingspunt is dat bewonersparticipatie op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking een goede strategie zou kunnen zijn om weerbaarheid te stimuleren in probleemwijken, maar dat de vraag is of dit voor elke wijk en elke doelstelling zo is. De vraag is dan ook of bewonersparticipatie op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid geschikt is in de context van probleemwijken. Deze vraag staat centraal in de daarop volgende hoofdstukken.

5 Weerbaarheid als resultante van drie hulpbronnen

Welke condities stellen buurtgemeenschappen in staat om weerbaar te blijven



Weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan worden gedefinieerd als het vermogen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven (zie hoofdstuk 4). Onder meer als gevolg van een grote hoeveelheid positieve en negatieve feedbackmechanismen die continu op iteratieve en repetitieve wijze door het netwerk van het systeem heen vloeien, is het voor professionals moeilijk dit vermogen op directe wijze te creëren (zie hoofdstuk 4). Daarom is voorgesteld om te investeren in condities zodat buurtgemeenschappen zelf in staat zijn om hun weerbaarheid te veranderen (zie hoofdstuk 4).

In dit hoofdstuk worden mogelijke condities verkend die buurtgemeenschappen in staat stellen zelf hun weerbaarheid te veranderen. In deze zoektocht kan het zinvol zijn om mogelijke hulpbronnen te verkennen die buurtgemeenschappen kunnen aanwenden om hun eigen weerbaarheid (op termijn) te beïnvloeden. Het toevoegen of toegankelijk maken van hulpbronnen biedt buurtgemeenschappen immers de mogelijkheid om hun eigen weerbaarheid te veranderen (zie hoofdstuk 4; vgl. Adger, 2006; Norris e.a., 2008; Plummer, 2009; Turner e.a., 2003; Sapountzaki, 2007; Walker e.a., 2006).

Voor het beantwoorden van de vraag welke hulpbronnen buurtgemeenschappen in staat stellen om weerbaar te blijven, worden sociologische en sociaalgeografische studies over (probleem)wijken en buurtgemeenschappen gebruikt. Reden hiervoor is dat ook in deze studies het idee van hulpbronnen terug is te zien. Hulpbronnen die hier vaak worden genoemd zijn sociaal, cultureel en economisch kapitaal. De nadruk op sociaal kapitaal komt

bijvoorbeeld terug in studies naar sociale cohesie in de wijk en buurt (zie bijvoorbeeld Morrison, 2003; Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001; Kearns & Forrest, 2000). Cultureel kapitaal – normen, waarden, kennis, vaardigheden en competenties (zie Bourdieu, 1986) – komt in deze studies veelal indirect aan de orde als onderdeel van sociaal kapitaal (zie bijvoorbeeld Putnam, 2000). De nadruk op economisch kapitaal – lees: het gebrek aan economisch kapitaal – is bijvoorbeeld terug te zien in de negatieve socialiseringstheorie (zie bijvoorbeeld Wilson, 1987; 1996; Pinkster, 2008) en in studies naar sociaal-ruimtelijke clustering van armoede (zie bijvoorbeeld Galster, 2007; Musterd e.a., 2006).

Afhankelijk van het vertrekpunt van deze studies, krijgt één van deze drie hulpbronnen meer aandacht. Het is alleszins redelijk te vermoeden dat – zoals ook indirect uit deze studies en dit hoofdstuk blijkt – sociaal, economisch en cultureel kapitaal in werkelijkheid onderling verbonden zijn. Dit wordt ook beleden in het volgende citaat:

A household's capacity to make use of various opportunities and strategies to cope with the situation and at least partially integrate in the urban society clearly depends on the economic situation and on the character of economic restructuring, on the type and transformation of the welfare state involved, on demographic and on cultural (including lifestyle) characteristics and changes that are affecting social networks and perhaps also on the type and location of the neighbourhood involved. Dependent on the position in these domains, some household categories are at greater risk than others.

(Musterd & Murie, 2006: 10)

Ondanks deze verbondenheid kan het echter zinvol zijn om de drie hulpbronnen apart te beschrijven. Het splitsen van sociaal, cultureel en economisch kapitaal kan helpen om ze te gebruiken in het verkennen van de mogelijkheden van deze hulpbronnen in relatie tot weerbaarheid van buurtgemeenschappen. Daarom worden in dit hoofdstuk de drie hulpbronnen zoveel als mogelijk als gescheiden entiteiten beschreven.

Leeswijzer

Sociaal kapitaal staat centraal in paragraaf 1. In paragraaf 2 wordt cultureel kapitaal en in paragraaf 3 economisch kapitaal beschreven. De reden voor deze volgorde is dat cultureel kapitaal in deze studie wordt gezien als de inhoud van de netwerken – sociaal kapitaal – en dat economisch kapitaal vaak als voorwaardenscheppend of beperkend wordt gezien voor sociaal en cultureel kapitaal. Meer uitleg hierover volgt gaandeweg dit hoofdstuk. In paragraaf 4 worden de drie hulpbronnen weer samengebracht vanuit het oogpunt van weerbaarheid van buurtgemeenschappen. Hoe verhouden de drie hulpbronnen zich als het gaat om het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken? Is het mogelijk om op basis van deze hulpbronnen condities te formuleren die buurtgemeenschappen in staat stellen om weerbaar te worden of te blijven?

Voordat we in paragraaf 1 dieper ingaan op de waarde van sociaal kapitaal, wordt eerst nog even kort stil staan bij het onderscheid tussen 'conditie' en 'hulpbron'. Condities worden in deze studie gezien als voorwaarden die ruimte scheppen voor het vermogen om zowel zelf-organiserend naar binnen als adaptief naar buiten te zijn. Hulpbronnen worden beschouwd als 'hulpmiddelen' die een buurtgemeenschap kan inzetten om een ervaren probleem aan te pakken. Hierbij kunnen condities een beperkende invloed hebben op de inzet van deze hulpbronnen. Zo kan een gebrek aan buurtgebonden tolerantie voor anders-denken – een conditie – tot gevolg hebben dat buurtbewoners met 'onmisbare' competenties voor

het oplossen van het probleem – een hulpbron – niet worden betrokken (zie voor het uitgebreide argument paragraaf 4 hieronder). Tegelijkertijd, echter, kunnen hulpbronnen ook van invloed zijn op condities. Door buurtbewoners met 'onmisbare' competenties bij het oplossen van een collectief ervaren probleem te betrekken, kan buurtgebonden tolerantie voor andersdenkenden worden bevorderd.

1

Sociaal kapitaal: het belang van sociale relaties om buurtproblemen op te lossen

Sociale relaties kunnen een netwerk creëren dat burgers in staat stelt om samen te werken:

By making connections with one another, and keeping them going over time, people are able to work together to achieve things they either could not achieve by themselves, or could only achieve with great difficulty.

(Field, 2008)

Als er zich (potentiële) problemen of kansen voordoen in de buurt of wijk gaat het dus niet alleen om wat je weet, maar ook om wie je kent. Sociaal kapitaal refereert hiermee aan sociale banden tussen individuen die als verbinding kunnen functioneren om samen te werken, zowel in intieme vriendschapsrelaties en familiebanden als in meer afstandelijke relaties met collega's, burens en kennissen (zie bijvoorbeeld Kinitz, 2004, zie ook Granovetter, 1973; 1983).

Het 'lid zijn' van netwerken behoort tot de kern van het concept (Field, 2008). Alleen mensen kennen is echter niet genoeg; betrokkenen moeten zich ook verantwoord voelen om samen te werken. Enerzijds kan deze verantwoordelijkheid voortkomen uit het delen van waarden (idem), zoals gemeenschappelijke zorgen over het leefklimaat van de buurt (zie bijvoorbeeld Reijndorp, 2004; Sampson e.a., 1997). Anderzijds lijken vertrouwen en wederkerigheid belangrijke ingrediënten te zijn om samen te werken (zie bijvoorbeeld Coleman, 1994; Fukuyama, 1995; Putnam, 2000; Putnam & Feldstein, 2003). Samenwerken om problemen op te lossen wordt immers moeilijk als de één de ander niet vertrouwt of de ander een slechte reputatie toedicht⁵.

Het is belangrijk om zich te realiseren dat sociaal kapitaal niet ruimtelijk gebonden hoeft te zijn. Dit komt naar voren in het onderscheid dat wordt gemaakt tussen 'intern bindend sociaal kapitaal' – *bonding social capital* – en 'overbruggend sociaal kapitaal' – *bridging social capital* (Woolcock, 1998; Putnam, 2000; zie ook Granovetter, 1973; 1983). Volgens Putnam (2000) komt intern bindend sociaal kapitaal voort uit sterke sociale banden als relaties tussen goede vrienden en directe familie. Dit type sociaal kapitaal versterkt exclusieve identiteiten en zorgt er mede voor dat mensen zich door moeilijke perioden heen kunnen slaan. Overbruggend sociaal kapitaal, daarentegen, komt juist voort uit zwakke sociale banden als sociale relaties voortkomend uit collega's, sport of hobby's. Dit type kapitaal zorgt mede voor het vooruitkomen in de samenleving:

If people or organizations are networked only with people or networks like themselves, then everyone in the networks pretty much knows what everyone else knows and there is nothing very new to be learned. In slow changing times, this is fine – maybe even good – since a common core of knowledge can be ever refined. On the other hand, if people or organizations are networked with diverse others, then they are going to learn and keep learning new things, things not already in their repertoire of knowledge and skills. In a fast-changing world, the power of network links to unfamiliar people and organizations is crucial.

(Gee, 2002 in: Field, 2008: 87)

Ondanks het feit dat sociaal kapitaal niet ruimtelijk gebonden hoeft te zijn, kan het onderscheid tussen intern bindend en overbruggend sociaal kapitaal wel ruimtelijk worden toegepast op buurtgemeenschappen. De relaties die buurtbewoners onderling hebben, worden gedefinieerd als buurtgebonden sociaal kapitaal, terwijl de relaties die buurtbewoners hebben met 'niet-buurtbewoners' worden gedefinieerd als buurtoverstijgend sociaal kapitaal (vgl. De Kam & Needham, 2003). In positieve zin is buurtgebonden sociaal

5 Andere auteurs stellen echter dat vertrouwen en wederkerigheid niet alleen een voorwaarde zijn, maar ook een uitkomst (zie bijvoorbeeld Côté & Healy, 2001). Weer anderen beweren dat vertrouwen en wederkerigheid alleen een uitkomst zijn (zie bijvoorbeeld Woolcock, 2001).

kapitaal een belangrijk ingrediënt voor het zelforganiserende vermogen van buurtgemeenschappen. Wanneer er zich (potentiële) problemen voordoen, is het gemakkelijker om elkaar te vinden wanneer bewoners elkaar (vaag dan wel goed) kennen (zie bijvoorbeeld Reijndorp, 2004; Blokland, 2003). Een deelnemer aan een workshop gehouden in 2008 verwoordt het als volgt:

Gebaseerd op onze eigen ervaringen als burens en als professionals die werken in en voor buurten, zijn we er pas sinds kort achter gekomen dat er eigenlijk een ideaaltypische ondergrens is binnen elke buurt: 'ik ken iedereen en dat is okay. We doen geen dingen samen en dat willen we ook graag zo houden. Maar, als de nood aan de man komt, kan ik bij iedereen terecht.'

Het belang van buurtgebonden kapitaal wordt in veel studies onderstreept. Door middel van het uitoefenen van sociale controle en het gezamenlijk zorg dragen voor de sociale en fysieke omgeving, genereren bewoners een comfortabele buurt om te wonen (zie bijvoorbeeld Henning & Lieberg, 1996; Hipp & Perrin, 2006; Morenoff e.a., 2001; Nolan e.a., 2004; Sampson e.a., 1997).

Ondanks de positieve effecten kunnen er ook nadelen zijn verbonden aan buurtgebonden sociaal kapitaal (zie bijvoorbeeld De Hart, 2002; Erickson, 2003; Hipp & Perrin, 2006; Meegan & Mitchell, 2001; Gans, 1962). Intern bindend sociaal kapitaal kan bijvoorbeeld fungeren als een barrière voor sociale inclusie en sociale mobiliteit (Aldrige e.a., 2002; Portes & Landolt, 1996). Zo wordt oververtegenwoordiging van intern bindend sociaal kapitaal vaak als één van de oorzaken gezien voor afwijkende buurtculturen (zie bijvoorbeeld Burns e.a., 2001; Botman & Van Kempen, 2001; Van Kempen, 2006; Butler, 2003) en kan oververtegenwoordiging zelfs leiden tot het legitimeren en uitoefenen van geweld ten opzichte van buitenstaanders (zie bijvoorbeeld Durlauf, 2002; McIlwaine & Moser, 2001) wanneer zij bijvoorbeeld voor (gepercipieerde) problemen zorgen (zie ook 'cultureel kapitaal', hieronder).

Juist om deze eenzijdige interne gericht-heden te voorkómen is buurtoverstijgend sociaal kapitaal nodig. Buurtoverstijgend sociaal kapitaal draagt bij aan het adaptieve vermogen van een buurtgemeenschap. Eén van de redenen is dat buurtoverstijgend sociaal kapitaal toegang geeft tot (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën die in de buurt zelf niet voorhanden zijn (zie het citaat van Gee, 2002 in Field 2008 hierboven). Een tweede reden is dat (buurtoverstijgende) netwerken ook 'verspreiders' zijn van normen (Field, 2008; zie ook 'cultureel kapitaal' hieronder). Het buurtoverstijgend sociaal kapitaal van een buurtgemeenschap draagt er dus onder andere toe bij dat de buurtgemeenschap aansluiting houdt bij de rest van de samenleving en (dus) in staat is om buurtproblemen binnen de (on) geschreven maatschappelijke normen op te lossen of te voorkomen.

Concluderend: het gaat er niet alleen om of bewoners elkaar kennen en weten te vinden, maar ook om het adaptieve vermogen van de buurtgemeenschap. Het lijkt dan ook verstandig om, daar waar nodig, te investeren in buurtgebonden én buurtoverstijgend sociaal kapitaal wanneer het bevorderen van weerbaarheid het doel is.

2

Cultureel kapitaal: het belang van buurtculturen en 'potentieel' om gepercipieerde buurtproblemen op te lossen

Waar sociaal kapitaal gaat over de interne en externe netwerken die buurtgemeenschappen tot hun beschikking hebben om ervaren buurtproblemen aan te pakken, gaat cultureel kapitaal over de inhoud van die netwerken. Die inhoud kan enerzijds gaan over de gedeelde normen en waarden die sociale actie structureren (zie bijvoorbeeld Coleman, 1988; Collier, 1998; Fukuyama, 2001; Narayan & Cassidy, 2001). Dit wordt ook wel gedefinieerd als 'cognitief sociaal kapitaal' (zie bijvoorbeeld Krishna & Uphoff, 2002; Uphoff, 2000). Anderzijds gaat die inhoud ook over het potentieel van het buurtnetwerk in de vorm van (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën zoals vormen van kennis (zie ook Bourdieu, 1986) – ook wel gedefinieerd als 'human capital' (zie bijvoorbeeld Lin e.a., 2001). Wanneer deze uitleg van cultureel kapitaal wordt toegepast op buurtgemeenschappen dan gaat cultureel kapitaal enerzijds over de houdingen en gedragingen die als normaal worden gezien in de buurtgemeenschap – de 'buurtcultuur'. Anderzijds gaat deze hulpbron over het potentieel dat voorhanden is in de buurtgemeenschap om ervaren buurtproblemen op te lossen.

Hoewel er een overtuiging is dat buurtgemeenschappen er steeds minder toe doen (zie bijvoorbeeld Blokland, 2006; Bolt & Torrance, 2005), zijn ze vanuit het oogpunt van cultureel kapitaal nog steeds belangrijk in het dagelijks leven van mensen. Eén van de redenen hiervoor is dat buurtgemeenschappen, hoe groot of klein ze ook zijn, een bepaalde buurtcultuur hebben. Hiermee wordt bedoeld dat elke buurt wordt gekenmerkt door ongeschreven regels met betrekking tot de leefstijl in de buurt (zie bijvoorbeeld Reijndorp, 2004; Blokland, 2003; Elshout, 2006). De buurtcultuur is als het ware het reflexieve kader op basis waarvan gebeurtenissen worden

geïnterpreteerd als 'normaal' of als probleem. Het betreft hier bijvoorbeeld de uiterlijke tijd waarop kinderen nog op straat mogen spelen, het al dan niet gezamenlijk schoon, heel en veilig houden van de buurt, maar ook de manier waarop je als buuren met elkaar omgaat (Broekhuizen & Van Wonderen, 2010; Van Marissing, 2005).

Enige mate van consensus over de buurtcultuur draagt bij aan een vertrouwde, veilige en leefbare omgeving (Reijndorp, 2004; Kearns & Parkinson, 2001; Henning & Lieberg, 1996). Het zorgt als het ware voor een robuuste basis. De ongeschreven regels zorgen voor stabiliteit in omgangsvormen, variërend van een grootcultuur, het verlenen van kleine instrumentele diensten als het water geven van de planten bij afwezigheid tot het delen van lief en leed. Verstoring van die buurtcultuur leidt vaak tot onzekerheid:

Sterke sociale veranderingen leiden tot onduidelijkheid over de regels. Nieuwe groepen blijken niet zomaar bereid te zijn zich te voegen naar de bestaande normen en volgen hun eigen regels. Dat is lastig, want die regels betreffen omgangsvormen en wanneer die bewust of onbewust worden overtreden, dan verstoort dat de omgang in het trappenhuis, op straat en in de wijk.

(Reijndorp, 2004: 146)

Verstoring van de buurtcultuur kan ook aanleiding geven tot acties om de ongeschreven regels te herstellen (Bolt & Torrance, 2005; Reijndorp, 2004). In de woorden van Kleinhans en Bolt:

In de buurt kan een georganiseerde groep bewoners ontstaan doordat mensen worden aangesproken op hun rol als buurtbewoner en de belangen die daarmee gemoeid zijn. Vaak gebeurt dit als er potentiële bedreigingen voor de buurt zijn, die bewoners in feite dwingen om collectief een vuist te maken.

(Kleinhans & Bolt, 2010: 17)

De buurtcultuur is dan ook niet alleen het reflexieve kader om gebeurtenissen te interpre-

teren als normaal of problematisch, maar ook de basis waarop wordt gehandeld om ervaren problemen aan te pakken. Het daadwerkelijk uitoefenen van sociale controle is hiervan een goed voorbeeld. Zo kan de overlast van een groep hangjongeren of van een multiprobleem-gezin dat in de straat is komen wonen, leiden tot acties van buurtbewoners om de overlast te stoppen. Ze kunnen bijvoorbeeld de politie bellen, met de jongeren in gesprek gaan, maar ook het recht in eigen hand nemen door een knokploeg samen te stellen en de overlastgevers letterlijk de buurt uit te slaan. Het prostitutievoorbeeld uit hoofdstuk 4 (paragraaf 2.3) is een andere illustratie.

Dat enige mate van consensus over de buurtcultuur bijdraagt aan een vertrouwde, veilige en leefbare omgeving, betekent niet dat consensus altijd een positieve bijdrage levert aan het oplossen van buurtproblemen. Zo kan een oververtegenwoordiging van intern bindend kapitaal leiden tot een sterke interne gerichtheid (zie bijvoorbeeld Portes & Landolt, 1996; Burns e.a., 2001; Durlauf, 2002; zie ook paragraaf 1). Een te sterke interne gerichtheid kan op haar beurt weer leiden tot afzondering of erosie. Dit is te zien wanneer buurtgemeenschappen zich loszingen van de maatschappij en er (on)geschreven normen en waarden op na houden die sterk afwijken van de bestaande maatschappelijke conventies. De positieve effecten van consensus over ongeschreven buurtregels worden dan tegengewerkt door een gebrek aan diversiteit in en tolerantie voor andersdenkenden (vgl. Stafford e.a., 2003; Forrest & Kearns, 2001). Buurtgemeenschappen zijn dan als het ware wel robuust maar tegelijkertijd inert voor adaptief vermogen dat in lijn is met 'gangbare' maatschappelijke ontwikkelingen.

Naast een reflexief kader op basis waarvan al dan niet actie wordt ondernomen om buurtproblemen aan te pakken, gaat cultureel kapitaal ook over de aanwezigheid van (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën. Bij het aanpakken van buurtproblemen gaat het immers niet alleen om wie je kent (sociaal kapitaal) en welke mening deze betrokkenen

hebben (cultureel kapitaal / buurtcultuur), maar ook om wat ze kunnen (zie bijvoorbeeld Boxman e.a., 1991; Knoke, 1999). Welke competenties bezitten andere buurtbewoners om een gezamenlijk ervaren buurtprobleem aan te pakken?

Het potentieel aan bouwblokken voor oplossingsstrategieën dat aanwezig is in het buurtnetwerk, is onder andere afhankelijk van de competenties – het vermogen om kennis, attitudes en vaardigheden in het handelen aan te wenden dat past bij specifieke situaties – die individuele buurtbewoners inbrengen in dat buurtnetwerk (vgl. Bourdieu, 1986)⁶. Dit potentieel is, redenerend vanuit het complexiteitsdenken, meer dan de som van individuele competenties (vgl. Goldstein, 1999; De Wolf & Holvoet, 2005). Dit betekent dat individuele buurtbewoners van elkaar afhankelijk zijn om ervaren buurtproblemen op te lossen, maar ook dat niet iedere bewoner de juiste competenties hoeft te hebben om een als collectief ervaren buurtprobleem op te lossen. Enerzijds is dit het gevolg van het relatieve gemak waarmee competenties vervangen kunnen worden door andere competenties, bijvoorbeeld wanneer de 'oude' competenties niet meer toereikend zijn om het collectief ervaren probleem aan te pakken of wanneer er essentiële competenties uit het buurtnetwerk verdwijnen door verhuizing of overlijden van bewoners. Dit wordt ook wel compatibiliteit genoemd (vgl. De Roo, 2012). Anderzijds is dit het gevolg van complementariteit van de aanwezige competenties; de mate waarin competenties in het buurtnetwerk aanvullend aan elkaar zijn (vgl. Boyer, 2005; De Roo, 2012; Mitsunashi & Greve, 2009). Voor het aanpakken van buurtproblemen is niet alleen diversiteit in competenties in het buurtnetwerk nodig (vgl. Elmqvist e.a., 2003; Olsson, 2003; Walker e.a., 2006). Pas wanneer de verbonden competenties aanvullend zijn, is het waarschijnlijk dat collectieve oplossingsstrategieën kunnen worden uitgevoerd en kans van slagen

6 In tegenstelling tot Bourdieu (1986) – zijn aandacht gaat uit naar het individuele niveau – gaat het in deze studie om het niveau van de buurtgemeenschap.

hebben. Waar de één bijvoorbeeld goed is in toneelspelen, is een ander goed in het bespelen van de media (denk aan het prostitueevoorbeeld uit hoofdstuk 4 paragraaf 2.3).

Concluderend: Wanneer het stimuleren van weerbaarheid het doel is, lijkt het verstandig om enige mate van consensus over de buurtcultuur en verbondenheid met de buurt te stimuleren zonder dat dit doorslaat naar te rigide vormen van interne gerichtheid. Daarnaast is het aan te bevelen om rekening te houden met het aanwezige potentieel in het buurtnetwerk en daar waar nodig te investeren in competenties.

3

Economisch kapitaal: het belang van inkomen om buurtproblemen op te lossen

Waar sociaal kapitaal gaat over het buurt-netwerk en cultureel kapitaal refereert aan de inhoud van dat netwerk, is economisch kapitaal een voorwaardenscheppende dan wel -beperkende hulpbron voor buurtgemeenschappen om weerbaar te zijn. Economisch kapitaal kan worden gedefinieerd als inkomen en bezit (Bourdieu, 1986) en wordt vaak gezien als een eigenschap van individuen of families (zie bijvoorbeeld Atkinson & Kintrea, 2001; Ostendorf e.a., 2001). Economisch kapitaal stelt bewoners enerzijds in staat om gemakkelijker sociale netwerken te bouwen en te onderhouden. Hoewel geld niet noodzakelijk is om sociale contacten aan te gaan, legt een langdurig gebrek aan economisch kapitaal een sterke druk op persoonlijke sociale netwerken die langzaam steeds beperkter zullen worden. Het gevolg is niet alleen financiële tegenspoed, maar ook moeilijkheden om anderen te ontmoeten en om te voldoen aan sociale verwachtingen (Kronauer e.a., 2006). Anderzijds biedt economisch kapitaal de mogelijkheid om deze armoedecusters te vermijden als het gaat om huisvesting of juist te verhuizen uit deze clusters (zie bijvoorbeeld Engbersen, 2009; Wilson, 1987; Pinkster, 2008). Ondanks het feit dat economisch kapitaal vaak als een karakteristiek wordt gezien van individuen en gezinnen, is economisch kapitaal ook belangrijk voor het begrijpen van weerbaarheid van buurtgemeenschappen. Om dit te illustreren, is de discussie rondom ruimtelijke clustering van etniciteit en/of armoede in relatie tot sociale uitsluiting handig (zie bijvoorbeeld Musterd e.a., 2006; Musterd & Ostendorf, 1998; Marcuse & Van Kempen, 2000; Ostendorf e.a., 2001). In deze studies is er regelmatig een correlatie te zien tussen oververtegenwoordiging van buurtgebonden sociaal kapitaal en ruimtelijke concentraties van armoede (zie bijvoorbeeld Burns e.a., 2001; Botman & Van

Kempen, 2001; Musterd e.a., 1999; Van Kempen, 2006).

De combinatie tussen relatief weinig economisch kapitaal en relatief veel buurtgebonden sociaal kapitaal kan leiden tot een afwijkende naar binnen gekeerde buurtcultuur (zie bijvoorbeeld Dagevos, 2005; Van der Laan Bouma Doff, 2005; Friedrichs & Blasius, 2003; Wilson, 1987; 1996). Een sterke concentratie van langdurig werklozen, bijvoorbeeld, kan leiden tot een cultuur waarin het vanzelfsprekend is om geen werk te hebben (Kroft e.a., 1989; Galster, 2003). In de woorden van Bolt en collega's:

When socially deprived individuals and households live in the same neighborhood, this clustering of poverty, unemployment, and welfare dependency could create a local climate, a neighborhood culture, generating attitudes and practices that would further deepen the social isolation of the local residents.

(Bolt e.a., 1998: 86)

De algemene verklaring hierachter wordt vaak gezocht in de negatieve socialiseringstheorie (Pinkster, 2008). In de negatieve socialiseringstheorie wordt gesteld dat normen en waarden mede worden bepaald door het socialisatieproces met anderen. Door de oververtegenwoordiging van buurtgebonden sociale relaties in armoedeculturen, kan dit uiteindelijk leiden tot houdingen en gedragingen die afwijken van de bestaande maatschappelijke conventies maar tegelijkertijd door de bewoners zelf als 'normaal' worden gezien (Pinkster, 2008; Wilson, 1987). Dit proces kan zichzelf versterken door een slechte reputatie bij buitenstaanders (Meegan & Mitchell, 2001; Koopman, 2007), maar ook doordat bewoners van deze armoedeculturen zich prettig voelen bij hun gedragscodes en zich niet prettig voelen bij de conventies in de wereld buiten hun buurt (Butler, 2003 Pinkster, 2008).

De combinatie tussen relatief weinig economisch kapitaal en een relatieve oververtegenwoordiging van buurtgebonden sociaal kapitaal kan ook leiden tot het ontbreken van relevante vaardigheden, competenties, kennis en/of

oplossingsstrategieën om buurtproblemen aan te pakken (vgl. Galster, 2007; Friedrichs e.a., 2003; Van Kempen & Priemus, 1999; Bolt e.a., 1998; Musterd e.a., 2006). Zo laten Sampson en collega's (1997; 2002) zien dat armoedeconcentraties een negatief effect hebben op de 'collectieve zelfredzaamheid' van een wijk of buurt als het gaat om het tegengaan van problemen voortkomend uit criminaliteit. De algemene verklaring hiervoor wordt vaak gezocht in de sociale isolatiethese (Pinkster, 2008). In de sociale isolatiethese is de aanname dat het wonen in armoedecusters "voor kansarme bewoners de toegang beperkt tot sociale hulpbronnen" (idem: 22). De reden hiervoor is dat persoonlijke netwerken vooral bestaan uit kansarme burens met relatief weinig effectieve hulpbronnen. Het gaat immers niet alleen om wie je kent, maar ook om welke hulpbronnen men heeft (zie bijvoorbeeld Boxman e.a., 1991; Knoke, 1999).

Concluderend: Economisch kapitaal is een belangrijke voorwaardenscheppende dan wel beperkende factor voor sociaal en cultureel kapitaal: armoedecusters kunnen immers uitsluiting creëren. Wanneer het stimuleren van weerbaarheid het doel is, lijkt het verstandig om te investeren in het voorkómen van armoedecusters omdat deze clusters negatieve vormen van sociaal en cultureel kapitaal kunnen creëren die weliswaar robuust kunnen zijn maar vaak niet flexibel.

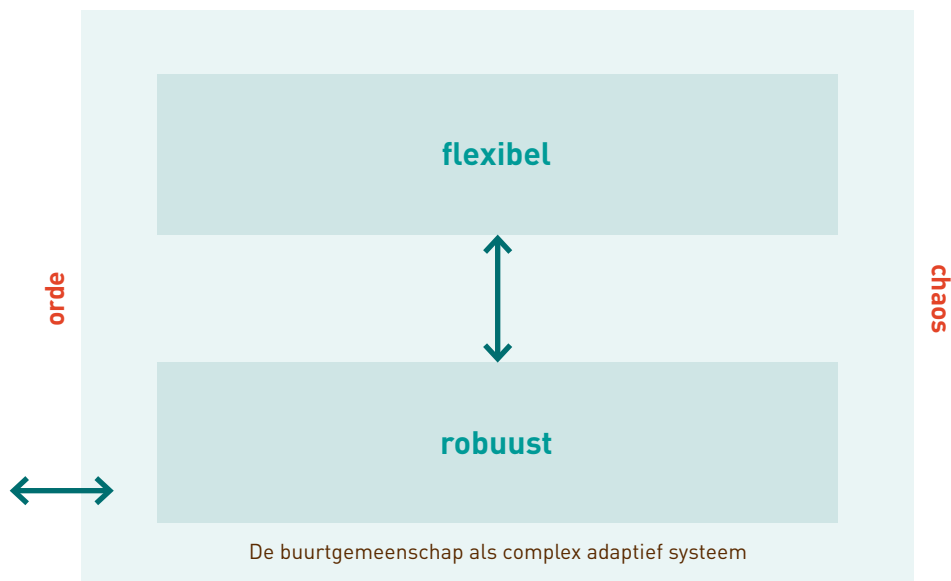
4

Synthese: naar een model voor weerbaarheid van buurtgemeenschappen?

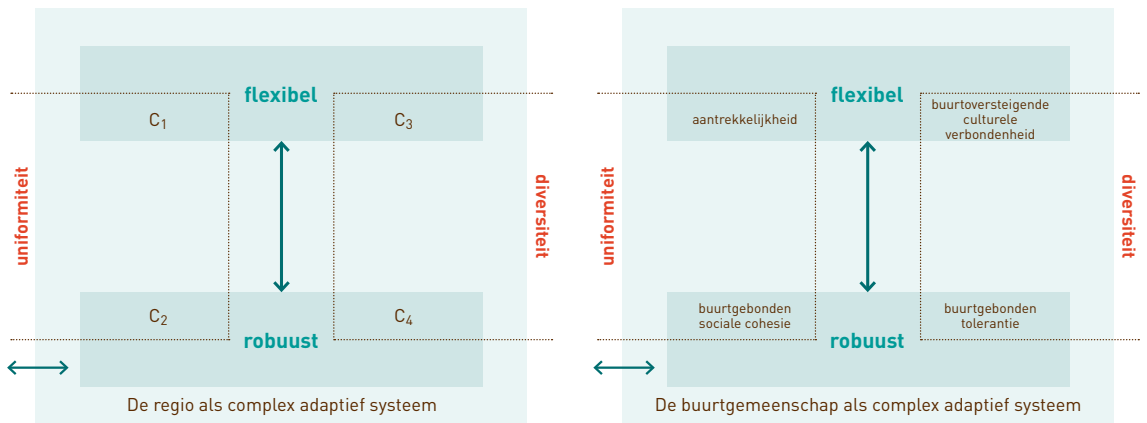
Sociaal kapitaal, cultureel kapitaal en economisch kapitaal zijn mogelijke hulpbronnen die buurtgemeenschappen kunnen gebruiken om collectief ervaren problemen aan te pakken (zie paragraaf 1 tot en met 3). De vraag is nu hoe deze hulpbronnen zich verhouden tot condities die ruimte scheppen voor het vermogen van buurtgemeenschappen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven. Is het mogelijk om aspecten van sociaal, cultureel en economisch kapitaal te combineren zodat een set van condities wordt verkregen die zowel betrekking heeft op het vermogen tot zelforganisatie als het vermogen tot adaptatie? Voor het beantwoorden van deze vraag worden eerst enkele argumenten uit hoofdstuk 4 benadrukt door middel van het visualiseren van het balanspunt tussen robuustheid en flexibiliteit in een abstract basisschema (zie figuur 5.1, hieronder) (vgl. De Roo, 2012):

Wanneer buurtgemeenschappen worden gezien als complex adaptieve systemen dan worden ze aanschouwd als systemen op de rand van orde en chaos (vgl. Walldrop, 1992). Hiermee wordt bedoeld dat buurtgemeenschappen continu informatie en betekenissen uitwisselen met hun context zonder dat dit leidt tot complete orde of complete chaos. Er is sprake van een dynamisch evenwicht tussen systeem en omgeving (vgl. Nicolis & Prigogine, 1977; De Roo, 2012). Het systeem en zijn omgeving co-evolueren. Veranderingen in de omgeving leiden tot veranderingen in het systeem, wat weer leidt tot veranderingen in de omgeving, enzovoorts (Holland, 1995; Levin, 1998; zie ook hoofdstuk 4).

Die context is een dynamische omgeving die onder andere bestaat uit andere complex adaptieve systemen (zie hoofdstuk 4; Batty, 2010). Deze systemen produceren continu prikkels voor de buurtgemeenschap in kwestie. Denk hierbij aan multiprobleemgezinnen of hangjongeren die door hun gedrag invloed hebben op de leefbaarheid in de buurt, maar bijvoorbeeld ook aan een economische crisis, beleidspolitieke processen als het kracht-



Figuur 5.1 Weerbaarheid als het balanspunt tussen robuustheid en flexibiliteit (zie De Roo, 2012).



Figuur 5.2 Het balanspunt tussen zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten – links het generieke model zoals uitgewerkt door De Roo (2012), rechts toegepast op buurtgemeenschappen.

Uitleg Uniformiteit en diversiteit refereren aan het begrippenpaar 'orde' en 'chaos'. Uniformiteit drukt de 'orde' uit waarmee het systeem contextueel verbonden is. Diversiteit drukt de 'chaos' uit waaraan het systeem is gerelateerd. Voor de overige termen zie de tekst.

wijkenbeleid en algemeen aanvaarde conventies over hoe met elkaar om te gaan.

Ondanks deze overvloed aan prikkels zijn complex adaptieve systemen meestal in staat om zichzelf te handhaven als complex adaptief systeem (Holland, 1995; Heylighen e.a., 2007; Holling e.a., 2002). Eén van de redenen hiervoor is dat ze zelforganiserend vermogen naar binnen hebben (zie hoofdstuk 4; zie Folke 2006; Walker e.a., 2002; Holling & Gunderson, 2002). Er is als het ware sprake van een *robuuste* basis waardoor het systeem niet omvalt of desintegreert bij contextuele prikkels. Zelf-organiserend vermogen naar binnen is echter onvoldoende om te blijven bestaan. Ook adaptief vermogen is nodig (zie bijvoorbeeld Holland, 1995; Holling & Gunderson, 2002; Folke, 2006). Dit adaptieve vermogen zorgt voor *flexibiliteit* waardoor een complex adaptief systeem in staat is om mee te bewegen met de continu veranderende omgeving (De Roo, 2012).

De Roo (2012) heeft het balanspunt van zelf-organiserend naar binnen en adaptief naar buiten op de rand van orde en chaos verder uitgewerkt in een model (zie figuur 5.2). Elke 'C'

noemt hij een connector: C₁ is dan de connector tussen uniform en flexibel, C₂ tussen uniform en robuust, C₃ tussen divers en flexibel, en C₄ tussen divers en robuust. Als het gaat om weerbaarheid van buurtgemeenschappen in een complex adaptief systeem tot uitdrukking te brengen, biedt het generieke model waardevolle aanknopingspunten om condities te achterhalen die van belang zijn als het gaat om weerbaarheid van buurtgemeenschappen. Daarom wordt het model gebruikt om aspecten van sociaal, cultureel en economisch kapitaal te beschrijven in relatie tot weerbaarheid van buurtgemeenschappen.

Cohesie is de interne bindingskracht van een systeem (De Roo, 2012; De Hart, 2002; Schuyt, 1997). Het is als het ware de 'kleefkracht' die het systeem bij elkaar houdt. Als het gaat om de buurt(gemeenschap) – *buurtgebonden sociale cohesie* (C₂) – dan spelen onder meer twee componenten een centrale rol. Enerzijds is de mate waarin bewoners deelnemen aan het buurtleven door middel van sociale interactie een belangrijke component die de mate van cohesie bepaalt (zie bijvoor-

beeld Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001). Deze component komt ook terug in de beschrijving van sociaal kapitaal – het netwerk waar bewoners gebruik van kunnen maken om buurtproblemen op te lossen (zie paragraaf 1). De sociale relaties die buurtbewoners onderling hebben – buurtgebonden sociaal kapitaal – dragen ertoe bij dat bewoners elkaar gemakkelijker kunnen vinden wanneer er zich (potentiële) buurtproblemen voordoen (Reijndorp, 2004; Blokland, 2003). Anderzijds is de mate waarin er gelijkgerichte opvattingen bestaan over de (on)geschreven regels in de buurt een belangrijke component die de mate van cohesie beïnvloedt (zie bijvoorbeeld Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001). Deze component komt terug in de beschrijving van cultureel kapitaal – de ‘inhoud’ van de netwerken waar bewoners gebruik van kunnen maken in het oplossen van buurtproblemen (zie paragraaf 2). Enige mate van consensus over de buurtcultuur – de (on)geschreven gedragsregels – zorgt voor stabiliteit in omgangsvormen (Reijndorp, 2004).

Zowel buurtgebonden sociaal kapitaal als consensus over de buurtcultuur dragen bij aan een vertrouwde, veilige en leefbare buurt (Henning & Lieberg, 1996; Kearns & Parkinson, 2001; Reijndorp, 2004). Ze kunnen bijvoorbeeld leiden tot vormen van zelforganisatie als het uitoefenen van sociale controle, het ontstaan van een georganiseerde groep van bewoners wanneer er sprake is van potentiële bedreigingen voor de buurt, en het gezamenlijk zorg dragen voor de sociale en fysieke leefomgeving (Sampson e.a., 1997; Kleinhans & Bolt, 2010). *Buurtgebonden vormen van sociale cohesie* (C_2) lijken dan ook een conditie te zijn voor zelforganisatie: ze dragen bij aan een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan.

Te sterke vormen van buurtgebonden cohesie, daarentegen, kunnen echter ook leiden tot interne gerichtheid (zie bijvoorbeeld Aldrige e.a., 2002; Hipp & Perrin, 2006; Butler, 2003). Een oververtegenwoordiging van buurtgebonden sociaal kapitaal kan bijvoorbeeld leiden tot afwijkende buurtculturen (Burns e.a., 2001) en tot het uitoefenen van geweld ten opzichte

van buitenstaanders (Durlauf, 2002). Wanneer dit het geval is, is er als het ware sprake van een systeem dat wel robuust is maar niet flexibel.

Buurtoverstijgende culturele verbondenheid (C_3) draagt bij aan het voorkómen van te sterke vormen van interne gerichtheid. Het is de mate waarin de buurtgemeenschap verbonden is met de pluriforme samenleving. Het zorgt er als het ware voor dat de diversiteit in culturen, leefstijlen, religies, normen, waarden en gewoonten in de buitenwereld naar binnen wordt gehaald. Deze buurtoverstijgende vormen van culturele verbondenheid dragen bij aan de mate van adaptiviteit van de buurtgemeenschap. Zo kan buurtoverstijgend sociaal kapitaal een positieve invloed hebben op het houden van aansluiting bij maatschappelijke conventies omdat netwerken ook verspreiders zijn van normen en waarden (zie paragrafen 1 en 2; vgl. Field, 2008). Daarnaast geven deze buurtoverstijgende relaties toegang tot (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën die in het buurtnetwerk zelf niet voorhanden zijn (vgl. Gee, 2002 in Field, 2008).

Naast buurtoverstijgende culturele verbondenheid draagt ook *buurtgebonden tolerantie* (C_4) bij aan het voorkómen en overkomen van te sterke vormen van interne gerichtheid (zie ook paragraaf 2). Buurtgebonden tolerantie is de ruimte binnen een buurtgemeenschap voor andersdenkenden. Het draagt bij aan een divers palet aan potentiële bouwblokken voor oplossingsstrategieën wanneer er collectief een probleem wordt ervaren (vgl. Baron & Kerr, 2003; Forrest & Kearns, 2001; Stafford e.a., 2003; zie ook paragraaf 2). Dit vraagt om bewoners die zich niet teveel met elkaar bemoeien, maar die wel een werkbare balans vinden tussen afstand houden (tolerantie) en er voor elkaar zijn wanneer dit nodig is (cohesie) (Crow e.a., 2002; Lammerts & Van Wonderen, 2008; Reijndorp, 2004; zie ook hoofdstuk 7). Als laatste lijkt ook de *aantrekkelijkheid* (C_1) van de buurt een belangrijke conditie voor de mate van weerbaarheid van een buurtgemeenschap. De mate van aantrekkelijkheid van een

buurt refereert aan de 'buurtenhiërarchie': de plek die de buurt inneemt ten opzichte van andere buurten. Dit komt het meest expliciet tot uitdrukking op de woningmarkt (vgl. Hortulanus, 1995). Het gaat hier bijvoorbeeld om de waardering van de aard en kwaliteit van de woningvoorraad, publieke ruimte, voorzieningen, bevolkingssamenstelling, sociale samenhang, veiligheid en de locatie van de buurt (zie bijvoorbeeld Leidelmeijer e.a., 2008). De mate van aantrekkelijkheid is een belangrijke factor in verhuisbewegingen⁷ tussen buurten (Bolt e.a., 2008; Hortulanus, 1995; Koopman, 2007) en daarmee ook van invloed op het economische kapitaal en het potentieel aan (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën in het buurtnetwerk (vgl. Reijndorp, 2004).

Op een aantal uitzonderingen na – denk bijvoorbeeld aan gentrificatie (Reese e.a., 2010) – kan worden gesteld dat de aantrekkelijkheid van een buurt gedurende de tijd steeds verder afneemt als gevolg van nieuwbouwontwikkelingen elders in de stedelijke omgeving (Bolt e.a., 2008; Musterd & Van Kempen, 2005; Power, 1997).

De bouw van nieuwe woningen aan de rand van de stad zorgt voor het op gang komen van verhuisketens en daarmee voor een proces van filtering van de woningvoorraad. In dit proces filteren woningen naar beneden, terwijl huishoudens juist naar boven toe filteren (Meulenbelt, 1997). Huishoudens verhuizen doorgaans immers naar een duurdere woning die een hogere kwaliteit heeft dan hun oude woning. De woning die ze achterlaten geeft huishoudens die in een kwalitatief slechtere woning wonen ook weer de kans om hun woonsituatie te verbeteren. Woningen filteren juist naar beneden, omdat ze in de loop van de tijd worden bewoond door huishoudens met een steeds lagere sociaal-economische status. Naarmate woningen ouder worden, worden ze namelijk doorgaans minder gewild. Dat gebeurt niet alleen doordat de bouwtechnische kwaliteit door slijtage achteruitgaat, maar ook doordat het steeds moeilijker wordt om te concurreren met nieuwe woningen, die naar hedendaagse maatstaven en voorkeuren worden gebouwd.

(Bolt e.a., 2008: 19)

Het gevolg van dit filteringsproces kan zijn dat er een eenzijdige bevolkingssamenstelling ontstaat (Temkin & Rohe, 1996; Pitkin, 2001) waardoor het economische kapitaal en het potentieel aan (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën relatief gering is (zie paragrafen 2 en 3), en interne gerichtheid op de loer ligt (zie paragrafen 1 en 3).

Tot dusverre zijn robuustheid – buurtgebonden vormen van sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie – en flexibiliteit – buurt overstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid – in deze paragraaf beschreven door vooral gebruik te maken van sociaal en cultureel kapitaal. Aan economisch kapitaal is tot nu toe relatief weinig aandacht besteed. Economisch kapitaal heeft echter ook invloed op het balanspunt tussen robuustheid en flexibiliteit, maar veelal op een andere manier dan sociaal en cultureel kapitaal. Economisch kapitaal is een voorwaardenschepende of -beperkende hulpbron in de zin dat het vormen van sociaal en cultureel kapitaal mogelijk maakt op het individuele en buurt-niveau. Op het individuele niveau vergemakkelijkt economisch kapitaal enerzijds het bouwen en onderhouden van sociale netwerken (Kronauer e.a., 2006). Anderzijds kan economisch kapitaal leiden tot fysieke en educatieve mobiliteit om niet in armoedecusters te belanden of deze juist te verlaten (vgl. Engbersen,

7 Voor zittende bewoners wordt de mate van aantrekkelijkheid mede bepaald door de ervaren leefbaarheid (Hortulanus, 1995). Het bepaalt mede verhuisbeslissingen maar "sociaaleconomische beperkingen of een zwakke positie in de woon-ruimteverdeling" kunnen "een ontevreden bewoner alsnog op zijn plaats houden" (Koopman, 2007: 28). Voor buitenstaanders speelt de reputatie van een buurt ten opzichte van andere buurten een rol in de mate van aantrekkelijkheid (Hortulanus, 1995). Deze reputatie (of identiteit) is voor buitenstaanders vaak een motivatie om de desbetreffende buurt al dan niet als potentiële optie te overwegen bij een verhuiscasus (vgl. Koopman, 2007).

2009; Wilson, 1987). Op het buurtniveau kan een relatief en collectief gebrek aan economisch kapitaal leiden tot armoedecusters. Wanneer dit gepaard gaat met relatief veel buurtgebonden sociaal kapitaal kan dit leiden tot afwijkende naar binnen gerichte buurtculturen (Friedrichs & Blasius, 2003; Galster, 2003; Bolt e.a., 1998). Wanneer dit gebeurt, kunnen buurtgemeenschappen minder flexibel zijn. Enerzijds omdat ze een relatief gebrek aan 'confrontatie' met andere normen en waarden hebben (vgl. Pinkster, 2008; Wilson, 1987) en anderzijds omdat ze een collectief gebrek hebben aan relevante competenties waardoor compatibiliteit en complementariteit van die competenties minder gemakkelijk tot stand komt.

Concluderend: In redelijkheid kan worden gesteld dat buurtgebonden sociale cohesie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid, buurtgebonden tolerantie en aantrekkelijkheid goede condities zijn als het gaat om weerbaarheid van buurtgemeenschappen. De overheid kan deze condities enerzijds in 'directe' zin stimuleren door te investeren in hulpbronnen als buurtgebonden en buurtoverstijgend sociaal kapitaal, consensus over een tolerante buurtcultuur en het bevorderen van aantrekkelijkheid van de buurt door het verbeteren van de leefbaarheid of door middel van fysieke herstructurering. Anderzijds kunnen deze condities 'indirect' worden beïnvloed door – op het microniveau – te investeren in hulpbronnen als competenties en economisch kapitaal van bewoners.

5

Slotsom: van het begrijpen van weerbaarheid naar het ingrijpen in weerbaarheid

Weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan worden gedefinieerd als het vermogen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven (zie hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk is stilgestaan bij de vraag welke condities buurtgemeenschappen in staat kunnen stellen om dit vermogen te behouden. Op basis van het model van De Roo (2012) is beargumenteerd dat buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie bijdragen aan een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan. Deze condities kunnen worden gestimuleerd door te investeren in hulpbronnen als buurtgebonden sociale relaties en enige mate van consensus over de buurtcultuur. Om flexibel te blijven en een te sterke eenzijdige interne gerichtheid te voorkomen, zijn echter ook buurtoverstijgende culturele verbondenheid en het op peil houden van de aantrekkelijkheid van de buurt noodzakelijke condities. Deze condities dragen bij aan de mate van adaptiviteit van de buurtgemeenschap en kunnen onder meer worden gestimuleerd door hulpbronnen als buurtoverstijgende sociale relaties te bevorderen en de leefbaarheid en het imago van de buurt op peil te houden.

Ook het investeren in hulpbronnen als economisch kapitaal en (het combineren van) competenties kan leiden tot het stimuleren van weerbaarheid. Het investeren in economisch kapitaal kan armoedecusters voorkómen. Een divers palet aan verbonden competenties draagt ertoe bij dat het gemakkelijker wordt om complementaire combinaties te maken en competenties te vervangen wanneer bewoners om welke reden dan ook wegvallen (compatibiliteit).

Hoewel inzicht in de vraag 'wat buurtgemeenschappen in staat stelt om weerbaar te zijn' ons mogelijke aangrijpingspunten geeft om die weerbaarheid te stimuleren, is inzicht in deze vraag alleen onvoldoende. Het

gaat immers niet alleen om de vraag waarop kan worden geïntervenieerd, maar ook om mogelijke methodieken die weerbaarheid kunnen bevorderen en onder welke condities dit het geval is. Deze methodieken en condities staan centraal in de volgende twee hoofdstukken.

6 Het beïnvloeden van weerbaarheid in probleemwijken

Participatieprocessen als noodzakelijke voorwaarde?



Weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan worden gedefinieerd als het vermogen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven (zie hoofdstuk 4). Dit vermogen kan worden gestimuleerd door te investeren in condities die buurtgemeenschappen zelf in staat stellen om weerbaar te blijven. Buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie zorgen voor een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan (zie hoofdstuk 5). Buurtversterkende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt dragen juist bij aan het adaptieve vermogen (zie hoofdstuk 5). Deze condities kunnen worden bevorderd door (aspecten van) hulpbronnen als sociaal, economisch en cultureel kapitaal toegankelijk te maken of toe te voegen (zie hoofdstuk 5).

Om weerbaarheid van buurtgemeenschappen succesvol te stimuleren, gaat het echter niet alleen om de vragen 'wat is weerbaarheid?' (hoofdstuk 4) en 'waarin kan worden geïntervenieerd om weerbaarheid te bevorderen?' (hoofdstuk 5). Ook inzicht in de werkwijzen waarmee weerbaarheid kan worden bevorderd is essentieel. In dit en de komende hoofdstukken wordt, conform de hoofdvraag van deze studie, dieper ingegaan op één aspect van die werkwijze, te weten: Is participatie van bewoners in het vormgeven en uitvoeren van het krachtwijkenbeleid noodzakelijk en, zo ja, hoe kunnen participatieprocessen dan het beste worden vormgegeven?

De laatste jaren lijkt participatie van bewoners in de praktijk van wijkgerelateerd beleid een steeds grotere rol te spelen. Onder meer als gevolg van decentralisatie en privatisering van overheidszaken, een groeiende

focus op *empowerment* van bewoners en een hang naar gebiedsgericht en integraal beleid komen er steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij professionele organisaties en bewoners te liggen (zie bijvoorbeeld Beckhoven e.a., 2009; Van Marissing, 2008). Waar bewoners eerder konden inspreken op wijkplannen of deel konden nemen aan interactieve vormen van beleidsontwikkeling, worden bewoners nu steeds vaker geacht om zelf zorg te dragen voor elkaar en hun directe leefomgeving (zie hoofdstuk 2).

Deze ontwikkeling is ook terug te zien in het huidige wijkbeleid (zie hoofdstuk 3). In het krachtwijkenbeleid wil het kabinet "dat burgers nadrukkelijk zijn betrokken bij de probleemanalyse, het opstellen en het uitvoeren van het wijkactieplan" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 15). Daarnaast wil het kabinet dat lokale overheden en professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk ruimte geven aan bewoners(groepen) die het initiatief willen nemen om zelf zorg te dragen voor de leefbaarheid en veiligheid van hun buurt:

Bewonersparticipatie is bijna een hype. Het kenmerk van een hype is echter dat het voorbij gaat. Dat moet in dit geval voorkomen worden. Waren gemeenten en corporaties de afgelopen decennia voornamelijk bezig om bewoners meer te betrekken bij hun eigen (beleids)plannen en processen (eerste en tweede generatie bewonersparticipatie), sinds de eeuwwisseling gaat het steeds meer over initiatieven van bewoners zelf. Deze zogenaamde derde generatie bewonersparticipatie kenmerkt zich door initiatieven van bewoners die zelf of samen met anderen werken aan het vergroten van

de leefbaarheid in hun straat, wijk of stad. De overheid neemt niet het voortouw, maar kan wel worden ingeroepen om te faciliteren en te ondersteunen met expertise of geld. Er is dus een verschuiving gaande van initiëren naar faciliteren en ondersteunen. Van inspraak naar samenspraak. Deze verschuiving vraagt een andere manier van denken, handelen en van (samen) werken, zowel voor instellingen als voor bewoners. De logica van de bewoner is het vertrekpunt, en niet die van de overheid, corporatie of welzijnsinstelling. Bewoners centraal stellen betekent meer dan een bewonersbudget uitreiken of ze hun eigen huis laten vormgeven. Het vraagt om andere samenwerkingsverbanden, flexibele processen en een groot vertrouwen in de kennis en ervaring van de bewoners. De bewoners op hun beurt moeten de geboden ruimte benutten en zich medeverantwoordelijk voelen voor hun eigen wijk. Actieve deelname betekent ook van hun kant samenwerken en verantwoordelijkheid dragen.

(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009b: 7)

Met de vraag of bewonersparticipatie in het vormgeven en uitvoeren van het wijkbeleid noodzakelijk is, wordt in deze studie dus enigszins tegen de stroom in gezwommen. Hoewel deze studie een positieve basistoon heeft ten opzichte van participatie, zijn er ook redenen om te twijfelen over het nut en de noodzaak van participatie. Wanneer bijvoorbeeld wordt gekeken naar de lokale planningspraktijken in het krachtwijkenbeleid dan lijken derde generatie participatieprocessen (zie citaat hierboven) geen vanzelfsprekendheid bij het vormgeven van het wijkactieplan. Het is soms zelfs de vraag of bewoners kunnen participeren:

Daar waar bewoners konden participeren, hadden zij in de meeste gevallen wel de gelegenheid aan te geven welke problemen er volgens hen in de wijk spelen, maar veel minder vaak hadden bewoners de gelegenheid oplossingen aan te dragen. De inventarisatie en keuze van oplossingen was vaak in handen van professionals.

(Hulst e.a., 2008: 7)

In Arnhem heeft de gemeente in 2007 zogenaamde 'wijkensessies' georganiseerd met bewoners en met professionals. In deze sessies worden per thema de problemen geïnventariseerd. Tijdens de wijkensessies met bewoners presenteert de gemeente het landelijke 'Actieplan krachtwijken'. Ze geeft informatie over de doelstellingen en organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden van het landelijke beleid en de manier waarop ze dit beleid lokaal in wil vullen. Bewoners kunnen aan de hand van de 'bierviltjesmethode' aangeven wat zij belangrijk vinden op de centrale thema's. Dit kunnen zowel problemen, wensen als benodigdheden zijn. De gemeente heeft deze input – samen met de input van de wijkensessies met professionals – vervolgens naar haar eigen inzicht verwerkt in een concept wijkactieplan: "de bierviltjes waar we niets mee konden, hebben we even geparkeerd." Het concept wijkactieplan is vervolgens gepresenteerd in het wijkplatform – een overleg tussen wijkbewoners en professionals. Dit wijkplatform is de officiële gesprekspartner van de gemeente als het gaat om bewonersvertegenwoordiging op het wijkniveau. Haar taken zijn onder andere om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan het college van B & W en andere instellingen. Met andere woorden: bewoners kunnen advies geven aan de gemeente over de invulling van het wijkactieplan maar het is de gemeente die uiteindelijk besluit wat met deze inspraak wordt gedaan.

In de uitvoering van het krachtwijkenbeleid zijn wel derde generatie participatieprocessen te zien, zoals het geval is bij bijvoorbeeld 'Kan Wel' en de 'bewonersbudgetten'. Bij 'Kan Wel' blijft de bewoner van begin tot eind eigenaar van zijn idee, maar wordt hij ondersteund door een professional. Bij de bewonersbudgetten beslissen de bewoners van het wijkplatform zelf welke interventies, acties en activiteiten ze steunen (zie hoofdstukken 3 en 9 voor meer voorbeelden en uitgebreidere uitleg van deze voorbeelden). Er zijn echter ook projecten, interventies en maatregelen waar bewoners verplicht worden gesteld om te participeren maar tegelijkertijd geen zeggenschap hebben. Dit is onder meer het geval bij 'het programma

integrale handhaving en veiligheid'. In dit programma besluiten professionals welke bewoners en gezinnen een verplichtend hulpaanbod krijgen (zie hoofdstuk 2).

Kortom: hoewel participatie van bewoners in het vormgeven en uitvoeren van het wijk-beleid een steeds grotere rol lijkt te spelen, zijn er ook voorbeelden waarin bewoners alleen kunnen inspreken, niet mogen participeren of zelfs verplicht moeten deelnemen (zie bijvoorbeeld ook Burton, 2004). Deze constatering leidt tot de volgende vraag: Is bewonersparticipatie noodzakelijk en, zo ja, hoe kan bewonersparticipatie dan het beste worden vormgeven? In dit en het komende hoofdstuk zal deze vraag vanuit de theorie worden beantwoord om vervolgens in de twee daarop volgende hoofdstukken een antwoord te formuleren op basis van empirische bevindingen.

Leeswijzer

Om een oordeel te geven over de noodzakelijkheid van bewonersparticipatie in het bevorderen van weerbaarheid in probleemwijken, worden allereerst mogelijke motieven beschreven om bewoners (niet) te betrekken (paragraaf 1). Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat bewonersparticipatie noodzakelijk lijkt te zijn wanneer het stimuleren van weerbaarheid het doel is. Daarom wordt in paragraaf 2 beschreven hoe bewonersparticipatie het beste kan worden vormgegeven. Dit wordt gedaan aan de hand van inzichten uit de planologische theorie.

1

De voor- en nadelen van bewonersparticipatie

Op basis van argumenten om te kiezen voor of juist tegen participatie van bewoners in het vormgeven en uitvoeren van (wijkgerelateerd) beleid, wordt in deze paragraaf een antwoord geformuleerd over de noodzakelijkheid van participatieprocessen in het stimuleren van weerbaarheid. In paragraaf 1.1 worden motieven beschreven om te kiezen voor het betrekken van bewoners bij beleid. In paragraaf 1.2 wordt juist stilgestaan bij argumenten om bewoners niet te laten participeren.

1.1

Argumenten om bewoners te betrekken bij beleid

Naast wettelijke verplichtingen om bewoners te betrekken bij beleid (Innes & Booher, 2004; Mostert, 2003; Shepard & Bowler, 1997), lijkt er consensus te zijn dat participatie van bewoners talloze voordelen heeft:

There is a tendency simply to assume that once greater involvement is achieved, a number of beneficial consequences will follow as a matter of course.

(Burton e.a., 2006: 301)

Deze gepercipieerde voordelen van participatie kunnen grofweg worden onderverdeeld in vier hoofdargumenten. Zo kunnen bewoners bijvoorbeeld worden betrokken omdat participatie een recht is en leidt tot het verkleinen van het gepercipieerde gat tussen burger en bestuur. Ten tweede kan participatie leiden tot het bereiken van kwalitatief betere beleidsuitkomsten. Ten derde kan betrokkenheid de legitimiteit van beleid vergroten. Als laatste kan bewonersparticipatie bijdragen aan het behalen van inhoudelijke doelstellingen als het empoweren van bewoners. Hieronder worden deze redenen toegelicht.

Participatie als recht: participatie kan het gepercipieerde gat tussen burger en bestuur verkleinen

Het eerste motief om bewoners te betrekken bij beleid is dat participatie intrinsiek goed en waardevol is voor het functioneren van een democratische staat, en daarom is 'meer participatie' wenselijk (Abelson e.a., 2003; Mostert, 2003; Rowe & Frewer, 2000). Participatie wordt in deze visie benaderd vanuit het idee dat het een burgerrecht is (zie bijvoorbeeld Ellis, 2004; Carpenter & Brownill, 2008; Rydin & Pennington, 2000). De representatieve democratie in moderne postindustriële samenlevingen als Nederland, zo is het argument, functioneert niet goed. In een representatieve democratie worden belangrijke collectieve besluiten genomen door volksvertegenwoordigers. De burger controleert deze besluiten door eens in de zoveel tijd deze volksvertegenwoordigers te kiezen (zie bijvoorbeeld Held, 1999). Door een toenemende maatschappelijke complexiteit, verzelfstandiging van overheidsbedrijven en decentralisering, echter, vindt besluitvorming in deze moderne postindustriële democratieën steeds minder plaats door gekozen volksvertegenwoordigers maar door ambtenaren en actoren binnen bedrijven en maatschappelijke organisaties en netwerken (zie bijvoorbeeld Van der Heijden & Schrijver, 2002). Mede als gevolg hiervan, maar ook door een toenemende individualisering, neemt de betrokkenheid van burgers bij de politiek af (zie bijvoorbeeld Van der Heijden & Schrijver, 2002; Bohman & Rehg, 1997) en ontstaat een kloof tussen burger en bestuur (Edelenbos e.a., 2001).

Besluitvorming gebaseerd op een participatieve democratie, zo is het idee, kan de betrokkenheid van burgers bij de politiek vergroten en de kloof tussen burger en bestuur verkleinen (zie bijvoorbeeld Dryzek, 2000; Akkerman e.a., 2004; Edelenbos e.a., 2005; Hajer e.a., 2001). In dergelijke democratieën worden besluiten niet genomen door vertegenwoordigers maar door burgers zelf (zie bijvoorbeeld Held, 1999). Dit kan bijvoorbeeld door referenda en zogenaamde 'overlegdemocratieën'. Het *a priori* idee in deze

overlegdemocratieën is dat besluitvorming alleen legitiem is wanneer betrokkenen op gelijkwaardige basis komen tot consensus over een (plannings)vraagstuk (zie bijvoorbeeld Cohen, 1997; Habermas, 1997). In dergelijke besluitvormingsprocessen dienen alle belanghebbenden betrokken te worden. Participatie van bewoners wordt dan ook gezien als een fundamenteel burgerrecht. In de woorden van Healey:

Another way to consider rights is in relation to processes, of participation in governance, to be consulted and informed. This leads to an interest in rights to 'voice' (to be heard), to 'influence' (to be taken account of), and to 'information' (to enable knowledgeable participation). All these rights give individuals a constitutional basis for holding those who exercise government to account.

(Healey, 2006: 296)

Effectiviteit: participatie kan leiden tot kwalitatief betere beleidsuitkomsten

Een tweede reden om bewoners te betrekken, is dat bewonersparticipatie het probleemoplossend vermogen en zo de kwaliteit en effectiviteit van beleid kan verbeteren (Rydin & Pennington, 2000; Beierle, 1999; De Bruijn e.a., 2002). Doelbereiking in planningsvraagstukken als het krachtwijkenbeleid wordt als steeds moeilijker ervaren doordat de omgeving van (planning gerelateerd) beleid in toenemende mate als 'onbeheersbaar' wordt gezien:

[Er kleven] onvermijdelijk beperkingen aan het bestuurlijk vermogen tot beheersing van de omgeving. De omgeving is, zeker tegenwoordig, immers zo groot, complex en dynamisch dat zelfs de machtigste bestuurders in ons land zich vaker moeten aanpassen aan externe ontwikkelingen dan dat zij deze beslissend kunnen beïnvloeden.

(Bovens e.a., 2001: 117)

Doelbereiking lijkt dan ook steeds moeilijker te worden: alles lijkt met alles samen te hangen (zie bijvoorbeeld Chapman, 2002), onzekerheid lijkt een structureel gegeven (zie bijvoorbeeld

Christensen, 1985) en onbedoelde gevolgen lijken eerder regel dan uitzondering (zie bijvoorbeeld Engbersen, 2009).

Wijken, buurten en andere sociale systemen zijn dan ook geen machines of eenheden die functioneren onder laboratoriumcondities die met enkele montagegrepen kunnen worden gerepareerd (zie bijvoorbeeld Sayer, 2000). Rotmans (2005) en Dirven en collega's (2002) spreken in dit verband van hardnekkige maatschappelijke problemen (vgl. Rittel & Webber, 1973). Ze worden gekarakteriseerd door een hoge mate van complexiteit, onzekerheid, moeilijke stuurbaarheid en moeilijke grijpbaarheid:

Hardnekkige problemen zijn complex [meervoudige oorzaken en gevolgen, strekken zich uit over meerdere maatschappelijke domeinen en schaalniveaus en zijn stevig verankerd in onze maatschappelijke structuren en instituties], onzeker [er zijn geen pasklare oplossingen voor, reductie van onzekerheid door meer kennis is vaak niet mogelijk en elke poging om een oplossing te creëren verandert de perceptie van het probleem], moeilijk stuurbaar [veel verschillende actoren met uiteenlopende belangen zijn betrokken en proberen elkaar te beïnvloeden, deze actoren zijn relatief autonoom en opereren op verschillende schaalniveaus] en moeilijk grijpbaar [lastig te duiden, slecht gestructureerd en onderhevig aan een sterke omgevingsdynamiek].

(Rotmans, 2005: 8)

Door bewoners te laten participeren, wordt een extra bron van kennis, deskundigheid en creativiteit aangeboord om hardnekkige maatschappelijke en bestuurlijke problemen en vraagstukken aan te pakken (Zie bijvoorbeeld Helleman & Den Heijer, 2004; Wagenaar, 2005; 2007; Edelenbos e.a., 2001; Dryzek, 1997). Wagenaar (2005) laat dit duidelijk zien in de voorbeelden die hij gebruikt in het beschrijven van de relatie tussen stadswijken, complexiteit en burgerbestuur. Als het gaat om een bron van informatie, schrijft hij over het Nachtpreventieproject in de Haagse Schilderswijk onder andere het volgende:

Uit alles bleek dat de gemeente – althans in de beleving van bewoners – het probleem niet erkende. Voor een deel was dit een gevolg van gebrek aan informatie. Uit een gesprek met de toenmalige wethouder werd het mevrouw Lispet [één van de initiatiefneemsters van het project] duidelijk dat de gemeente domweg niet op de hoogte was van het aantal coffeeshops in de buurt omdat het aantal 's ochtends (het tijdstip waarop de gemeente telde) een fractie was van het aantal 's avonds.

(Wagenaar, 2005: 21)

Eén van de redenen dat bewoners deze 'extra bron' zijn, is dat zij niet denken in sectoren en geen last hebben van een werkveld dat of werkgever die hun blikveld beperkt (Helleman & Den Heijer, 2004). Ze zijn vaak verrassend goed in staat om in verhaalvorm het probleem te duiden en een integrale oplossing aan te leveren voor hardnekkige problemen en vraagstukken (Wagenaar, 2005). Bovendien zijn het bewoners die het eerste en het meest direct veranderingen in beleid en uitwerkingen van maatregelen of interventies ervaren: "zij zijn de ervaringsdeskundigen" (idem: 29). Door bewoners te laten participeren, wordt lokale kennis aangeboord over de mogelijke effecten van de ingre(p)en en daarmee is het waarschijnlijker dat de effectiviteit, werkbaarheid en kwaliteit van beleid, interventies en maatregelen wordt vergroot.

Legitimiteit: participatie kan leiden tot een groter draagvlak

Een derde reden om bewoners te betrekken bij planningsprocessen is om draagvlak te creëren voor de aanpak van het vraagstuk (zie bijvoorbeeld Abelson e.a., 2003; De Bruijn e.a., 2002; Mostert, 2003; Rowe & Frewer, 2000; Duineveld & Beunen, 2006; Woltjer, 2002; Throgmorton, 1996). Voor het aanpakken van maatschappelijke problemen en planningsvraagstukken zijn vaak meerdere oplossingsrichtingen en middelen voorhanden. Zo kunnen er per wijk diverse problemen worden beschreven en voor het aanpakken van deze problemen kunnen verschillende doelstellingen worden opgesteld

en instrumenten worden ingezet. Wanneer bewoners zich herkennen in de doelstellingen en middelen, zo is het idee, zullen ze eerder geneigd zijn om het beleid te steunen (Edelenbos, 2001).

Wanneer bewoners niet worden betrokken bij de probleemanalyse, beleidsvorming en/of implementatie, kan dit tot weerstand en breed gedragen protest uit het sociale netwerk in de wijk/buurt leiden (zie bijvoorbeeld Bijlsma e.a., 2008; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2004), ook wel bekend als NIMBY ('not-in-my-backyard'). Reden hiervoor is dat actoren buiten het besluitvormingsproces – zoals bewoners – vrijheid van handelen hebben. Gedragingen en acties van deze actoren beïnvloeden de werkzaamheid van de gekozen beleidsstrategie (zie bijvoorbeeld Dryzek, 1997). Het risico bestaat dan ook dat belangrijke onderdelen uit het beleidsplan niet kunnen worden uitgevoerd (Edelenbos, 2001; De Bruijn e.a., 2002).

Ontwikkelingsgerichte doelstellingen: participatie kan bewoners empoweren en sociale cohesie bevorderen

Een vierde reden om bewoners te betrekken bij planningsvraagstukken is dat participatieprocessen zowel individuele bewoners als de buurtgemeenschap kunnen *empoweren* (zie bijvoorbeeld Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999a). Empowerment is een proces waarbij individuen en/of groepen meer invloed krijgen op situaties en gebeurtenissen die belangrijk voor hen zijn (Rappaport, 1987). Empowerment kan zowel op het individuele als gemeenschapsniveau plaatsvinden door bewoners enerzijds meer 'kracht' en anderzijds meer 'macht' te geven (Delahaij, 2004; Engbersen e.a., 2008; Sadan, 2004). Kracht refereert hier aan het ontwikkelen van competenties, vaardigheden en andere vormen van kennis om zo de mogelijkheden te vergroten om invloed op de omgeving uit te kunnen oefenen – ook wel sociale empowerment genoemd. Macht verwijst hier naar het krijgen van invloed zodat bewoners belangrijke aangelegenheden in de door hen gewenste richting kunnen sturen

– ook wel politieke empowerment genoemd. Door bewoners te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van het wijkbeleid krijgen ze invloed op hun directe woonomgeving. Er wordt een '*sense of ownership*' ontwikkeld waardoor de betrokkenheid bij de buurt toeneemt (zie bijvoorbeeld Innes, 2004; Manzo & Perkins, 2006; Roberts, 2002). In de woorden van Engbersen en collega's:

De laatste jaren is bijvoorbeeld veel geëxperimenteerd met het in handen geven van wijkbudgetten aan bewoners om de leefbaarheid en sociale samenhang van hun wijk te verbeteren. Het is een manier om bewoners een gevoel van eigendom over hun leefomgeving te laten ontwikkelen (*sense of ownership*), en zo hun verantwoordelijkheid voor hun buurt én elkaar te laten groeien.

(Engbersen e.a., 2008: 39)

Participatieprocessen kunnen daarnaast ook leiden tot een verbetering van sociale netwerken en sociaal kapitaal (zie bijvoorbeeld Mandarano, 2009; Rohe, 2004; Schneider e.a., 2003), maar ook een positief effect hebben op het zelforganiserende vermogen (Booher & Innes, 2002; Innes & Connick, 1999), de normatieve consensus en onderling vertrouwen (Innes, 2004; Roberts, 2002), welke als belangrijke ingrediënten worden gezien voor een leefbare en veilige buurt/wijk (zie bijvoorbeeld Morenoff e.a., 2001; Nolan e.a., 2004; Sampson e.a., 1997).

Naast deze collectieve ontwikkelingsgerichte doelen, kan participatie ook individuele ontwikkelingsgerichte voordelen hebben. Door deel te nemen kunnen bewoners meer zelfvertrouwen krijgen, leren ze samen te werken en kunnen ze het gevoel krijgen van waarde te zijn voor de gemeenschap (zie bijvoorbeeld Burton e.a., 2006; Wandersman, 2009; Innes & Booher, 2003). In de woorden van Sadan:

The social and political skills that are learned in the group are the ability to collaborate with others, to exercise interpersonal influence, to act politically, to fill a responsible role, to

become committed to a cause, to make decisions and solve problems, to organize and perform complex organizational tasks, to develop a democratic leadership. Development of many skills reinforces people's belief in their ability and improves their self-confidence, and in this way the individual empowerment process is reinforced in the group, as well as receiving a meaning of doing for others and changing the environment, which is what motivates the community empowerment process.

(Sadan, 2004: 193-194)

1.2

Argumenten om bewoners niet te betrekken bij beleid

Naast argumenten om bewoners wel te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van (wijkgerelateerd) beleid zijn er ook motieven om bewoners niet te betrekken. Veel gehoorde redenen om bewoners niet te betrekken zijn (1) dat participatie tijd en geld kost, (2) er vaak sprake is van een niet representatieve groep deelnemers en (3) dat bewoners niet deskundig genoeg zijn om mee te beslissen. Hieronder wordt dieper op deze argumenten ingegaan.

Bewonersparticipatie kost tijd en geld

Het betrekken van bewoners bij het vormgeven en uitvoeren kost tijd en geld doordat er bijvoorbeeld deelnemers moeten worden uitgenodigd en bijeenkomsten moeten worden georganiseerd en er moet worden genotuleerd. Bovendien kunnen participatieprocessen waarbij het doel is om consensus te bereiken onder de deelnemers oneindige beraadslagingen zijn (Innes, 2004). Bewonersparticipatie kan dan ook relatief kostbaar zijn en een vertragend effect hebben op de beleidsvorming en -implementatie (Burton, 2004; Lowndes e.a., 2001a; 2001b; Van Marissing, 2008; Van Beekhoven, 2006).

Bereidheid: participatie kan resulteren in een niet representatieve vertegenwoordiging

Een tweede argument om bewoners niet bij wijkbeleid te betrekken, is dat vaak dezelfde

kleine groep participeert terwijl de overgrote meerderheid niet bereid is om deel te nemen (Burton, 2004; Lowndes e.a., 2001; Van Marissing, 2008; May, 2006; Skidmore e.a., 2006; Van der Pennen, 2009; Sprinkhuizen, 2001). Het gevaar bestaat dan dat er keuzes worden gemaakt die geen recht doen aan de wensen van de gehele wijk- of buurtgemeenschap:

Dit probleem deed zich bijvoorbeeld voor bij de herstructurering van de Haagse wijk Duindorp (Ministerie van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2004). Hierdoor kon het gebeuren dat de gemeente dacht dat de buurt voor de sloop van een groot aantal woningen was, terwijl het in werkelijkheid om een klein groepje voorstanders en een veel grotere groep tegenstanders ging.

(Van Marissing, 2008: 37)

Bekwaamheid: Bewoners kunnen niet deskundig genoeg zijn om te participeren

Een derde argument om bewoners niet bij het vormgeven en uitvoeren van beleid te betrekken is dat bewoners niet de specifieke kennis hebben om volwaardig mee te praten (Eden, 1996; Van Marissing, 2008; Newman e.a., 2004; O'Hara, 1999):

A rather different set of concerns related to the presumed skills and capacities of the public. One repeated image was that of a public that required 'skilling up' in order to be able to participate effectively. One interviewee described how 'we are trying to give people the confidence and skills to participate' by developing training modules on topics such as how the council operates, how to participate in meetings, how to produce minutes on a word processor. This list suggests that the orientation was towards enabling the public to operate within the norms set by the bureaucracy, rather than enabling bureaucrats to hear and respect the experience that participants bring to the process of participation. That is, it suggests a process of possible incorporation of the lay public into official institutions.

(Newman e.a., 2004: 211-212)

Dit motief wordt vaak gehanteerd bij complexe problematieken (Pennington, 2004) of bij problemen die zich afspelen op, dan wel een sterke relatie hebben met hogere schaalniveaus (Van Beckhoven, 2006).

1.3

Synthese: participatieprocessen kunnen van waarde zijn in het stimuleren van weerbaarheid

Er zijn een aantal voordelen wanneer bewoners worden betrokken bij het vormgeven en uitvoeren van (wijkgerelateerd) beleid. Zo kan bewonersparticipatie de controlefunctie van de burger op het bestuur vergroten en leiden tot het verkleinen van het gepercipieerde gat tussen burger en bestuur (zie bijvoorbeeld Dryzek, 2000; Akkerman e.a., 2004; Edelenbos e.a., 2005). Daarnaast kan bewonersparticipatie leiden tot het vergroten van de effectiviteit (Rydin & Pennington, 2000; Beierle, 1999; De Bruijn e.a., 2002) en legitimiteit (zie bijvoorbeeld Abelson e.a., 2003; De Bruijn e.a., 2002; Mostert, 2003; Rowe & Frewer, 2000; Duineveld & Beunen, 2006; Woltjer, 2002; Throgmorton, 1996) van het wijkbeleid. Deelname van bewoners kan ten slotte ook bijdragen aan het stimuleren van ontwikkelingsgerichte doelstellingen als empowerment en sociale cohesie (zie bijvoorbeeld Agger & Löfgren, 2008; Manderano, 2009; Innes & Booher, 1999a; Rohe, 2004; Schneider e.a., 2003).

Vanuit het oogpunt van deze studie is vooral de bijdrage van participatie aan ontwikkelingsgerichte doelstellingen interessant. Weerbaarheid kan enerzijds worden bevorderd door te investeren in buurtgebonden sociale cohesie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid, consensus over een tolerante buurtcultuur en een aantrekkelijke fysieke en sociale leefomgeving (zie hoofdstuk 5). Anderzijds kunnen deze condities 'indirect' worden gestimuleerd door te investeren in competenties en economisch kapitaal. Bewonersparticipatie kan hier een positieve bijdrage aan leveren: empowerment kan immers leiden tot nieuwe competenties en

het bij elkaar brengen van bewoners kan leiden tot sociale cohesie en consensus (zie paragraaf 1.1).

Naast argumenten om te kiezen voor bewonersparticipatie zijn er ook een aantal redenen om bewoners juist niet te laten participeren. Zo kunnen participatieprocessen relatief kostbaar zijn en een vertragend effect hebben op het vormgeven en uitvoeren van het wijkbeleid (zie bijvoorbeeld Burton, 2004; Lowndes e.a., 2001a; 2001b; Van Marissing, 2008; Van Beckhoven, 2006). Daarnaast is er vaak sprake van een niet representatieve vertegenwoordiging (zie bijvoorbeeld Burton, 2004; Lowndes e.a., 2001; Van Marissing, 2008; May, 2006; Skidmore e.a., 2006; Van der Pennen, 2009; Sprinkhuizen, 2001) en kunnen bewoners niet bekwaam zijn om deel te nemen (zie bijvoorbeeld Eden, 1996; Van Marissing, 2008; Newman e.a., 2004; O'Hara, 1999).

Deze argumenten tegen bewonersparticipatie lijken echter niet heel erg overtuigend te zijn wanneer het stimuleren van weerbaarheid de doelstelling is. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of relatief hoge kosten en vertraging van de besluitvorming opwegen tegen de opbrengsten van participatie. Het participatieproces zelf kan immers al leiden tot het stimuleren van buurtgebonden cohesie en het bevorderen van (compatibiliteit en complementariteit van) competenties (zie boven): weerbaarheid wordt dan al gestimuleerd voordat er daadwerkelijk beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd. Ook een geringe bereidheid en bekwaamheid van bewoners hoeft niet per definitie te leiden tot het besluit om bewoners niet te betrekken. Zo kan er worden gekozen voor methodieken waarbij bewoners kunnen inspreken maar de overheid uiteindelijk beslist wat er met deze inspraak wordt gedaan (vgl. Rowe & Frewer, 2000). Inspraak is immers óók participatie.

Concluderend: In alle redelijkheid kan voorlopig worden gesteld dat bewonersparticipatie van waarde kan zijn wanneer het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken de doelstelling is. De vraag is dan ook hoe bewonersparticipatie het beste kan worden vormgegeven. Dit wordt beschreven in de volgende paragraaf.

2

Het vormgeven van bewonersparticipatie

Bewonersparticipatie kan van waarde zijn in het stimuleren van weerbaarheid (zie paragraaf 1). Daarom wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op de vraag hoe bewonersparticipatie het beste kan worden vormgegeven. Kan dit het beste worden gedaan op basis van samenwerking en initiatief van bewoners zoals het kabinet graag wil of is het verstandiger om bewoners te laten inspreken of zelfs niet te laten participeren in het vormgeven van beleid zoals het geval is in de lokale planningspraktijken van het krachtwijkenbeleid?

In onze zoektocht naar een antwoord op deze vraag wordt allereerst stilgestaan bij verschillende gradaties van betrokkenheid van bewoners (paragraaf 2.1). Dit wordt gedaan aan de hand van Arnstein's participatieladder (Arnstein, 1969). In paragraaf 2.2 wordt gekeken naar ontwikkelingen in de planologische theorie om een antwoord te genereren op de vraag welke mate van betrokkenheid de voorkeur geniet. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 stilgestaan bij de wijze waarop participatie het beste kan worden vormgegeven.

2.1

Gradaties in de mate van betrokkenheid bij beleid

Eén van de eersten die de mate van participatie van bewoners in planningsprocessen systematisch in kaart bracht, was Arnstein (1969). Ondanks dat de beleidscontext en de motieven om bewoners te betrekken de afgelopen veertig jaar sterk zijn veranderd (Van Beckhoven, 2006; Van Marissing, 2008), is haar werk nog steeds relevant getuige de (in)directe verwijzingen naar haar participatieladder (zie bijvoorbeeld Alexander, 2008; Blanc & Beaumont, 2005; Bovaird, 2007; Creighton, 2005; Edelenbos & Teisman, 2004; Forester, 1989; Hartman & Nuiver, 2004; Healey, 2006; Hofman, 2000;

Lane, 2005; Pröpper & Steenbeek, 1999). In tegenstelling tot Arnstein wordt in deze studie echter niet van een ladder gesproken, maar van een spectrum⁸. De symboliek van een ladder veronderstelt immers dat naarmate men hoger op de ladder komt – dat is: hoe meer invloed van bewoners – hoe normatief beter de planningspraktijk is, wat niet zo hoeft te zijn. Een spectrum heeft deze symboliek niet. Of, zoals Blanc & Beaumont stellen:

It is misleading to identify top-down with 'bad' and bottom-up with 'good' practice. There would be no need of any development policy of the people were able to solve the problems by themselves.

(Blanc & Beaumont, 2005: 418)

Los van de symboliek van een ladder is het punt dat Arnstein (1969) maakt simpel maar van fundamentele waarde: er zijn verschillende niveaus in termen van de mate van invloed van bewoners op het beleid. Ze onderscheidt acht niveaus van participatie welke ze onderverdeelt in drie categorieën (zie figuur 6.1, volgende pagina): geen participatie ('manipulatie' en 'therapie'), symbolische participatie ('informeren', 'consulteren' en 'verzoening') en daadwerkelijke participatie ('partnerschap', 'gedeelde besluitvorming' en 'zelfbestuur'). De acht niveaus van participatie zijn een simplificatie van de werkelijkheid:

The ladder juxtaposes powerless citizens with the powerful in order to highlight the fundamental divisions between them in actuality, neither the have-nots nor the powerholders are homogeneous blocks. Each group encompasses a host of divergent points of view, significant cleavages, competing vested interests, and splintered subgroups. The justification for using such simplistic abstractions is that in most cases the have-nots really do perceive the powerful

8 Arnstein zelf (1969) stelt dat haar participatieladder in feite een spectrum is van participatieniveaus. Ze gebruikt de symboliek van een ladder om machtsmisbruik van de 'haves' over de 'have-nots' kritisch te beschrijven.

Typering participatie (Arnstein, 1969)	Niveau van participatie (Arnstein, 1969)	Bestuursstijl (Pröpper & Steenbeek, 1999)	Rol van bestuur	Rol van bewoner
Geen participatie	Manipulatie	Gesloten autoritaire stijl	Voert zelfstandig beleid uit	Geen lijdend voorwerp
	Therapie		Voert zelfstandig beleid uit	Geen lijdend voorwerp
Symbolische participatie	Informeren	Open autoritaire stijl	Voert zelfstandig beleid uit en informeert hierover	Ondergaand, doelgroep van voorlichting/onderzoek
	Consulteren	Consultatieve stijl	Voert zelfstandig beleid uit, consulteert bewoners zonder dat hier consequenties aan worden verbonden	Geeft op verzoek of eigen beweging advies
	Verzoenen	Participatieve stijl	Bepaalt beleid, staat open voor ideeën en oplossingen van anderen	Geeft op verzoek of eigen beweging advies
Daadwerkelijke participatie		Delegerende stijl	Besluit op basis van inbreng van participanten	Medebeslisser binnen randvoorwaarden
	Coproduceren	Samenwerkende stijl	Werkt en besluit samen met participanten op gelijkwaardige basis	Medebeslisser op gelijkwaardige basis
	Gedeeltelijk zelfbestuur		Op deelgebieden ondersteuning bieden en beleidsvorming over laten aan bewoners	Op deelgebieden initiatiefnemer
	Zelfbestuur	Faciliterende stijl	Ondersteuning bieden en beleidsvorming over laten aan bewoners	Initiatiefnemer

Figuur 6.1 De participatie van bewoners naar het niveau van participatie, bestuursstijlen en bijbehorende rollen van bestuur en bewoners. [op basis van Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 1999; Hofman, 2000].

as a monolithic “system,” and the powerholders actually do view the have-nots as a sea of “those people,” with little comprehension of the class and caste differences among them.

... Another caution about the eight separate rungs on the ladder: In the real world of people and programs, there might be 150 rungs with less sharp and “pure” distinctions among them. Furthermore, some of the characteristics used

to illustrate each of the eight types might be applicable to other rungs.

[Arnstein, 1969: 416]

Op elk niveau van participatie is er sprake van een andere bestuursstijl (zie bijvoorbeeld Pröpper & Steenbeek, 1999). De rol die de bewoners krijgen toebedeeld van de lokale en/of nationale overheid of professionele organisa-

ties met een maatschappelijk oogmerk, en de rol die de overheid en de professionele organisaties zichzelf toebedelen, verschilt dan ook per niveau van participatie.

Geen participatie van bewoners

Wanneer er sprake is van *geen participatie* – ‘manipuleren’ en ‘therapeutisch behandelen’ – is er sprake van een hiërarchische relatie tussen enerzijds de overheid en professionele organisatie(s) met een maatschappelijk oogmerk en anderzijds de bewoner(s) (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000; Pröpper & Steenbeek, 1999; Hofman, 2000). Van manipulatie is bijvoorbeeld sprake wanneer bewoners in deelplannen kunnen participeren om zo het grotere, verborgen plan of programma te realiseren. Therapie is bijvoorbeeld het geval wanneer (groepen) bewoners worden gezien als ‘niet bekwamen’ – zoals het geval was of is met de ‘onmaatschappelijken’, ‘gedepriiveerde gezinnen’, ‘multi-probleemgezinnen’, de langdurig werklozen, de hangjongeren, probleemwijken, et cetera – die ‘moeten’ worden opgevoed tot waardige bewoners en buurtgemeenschappen (zie ook hoofdstuk 2). In beide gevallen bepalen de overheid en/of professionele organisatie wat er gebeurt. Het planningsproces blijft voor de bewoner(s) gesloten: ze hebben een volgende en/of ondergaande rol. In dergelijke gevallen blijft de ware aard van het planningsdoel verborgen door onvolledige informatie.

Symbolische participatie van bewoners

Wanneer bewoners *‘symbolisch participeren’*, is er eveneens sprake van een hiërarchische relatie tussen enerzijds de overheid en professionele organisatie(s) met een maatschappelijk oogmerk en anderzijds de bewoner(s) (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000; Pröpper & Steenbeek, 1999; Hofman, 2000). Het kenmerk van ‘symbolische participatie’ is dat bewoners informatie (kunnen) krijgen of hun zegje kunnen doen, maar dat de sturende instantie beslist wat hiermee wordt gedaan. Arnstein (1969) onderscheidt hier drie overheidsstrategieën: informeren, consulteren of ‘verzoenen’. Bij

informeren is er sprake van eenrichtingsverkeer van de professionele organisatie(s) naar de bewoners. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van wijkkranten, posters en informatieavonden. Op informatieavonden kunnen bewoners weliswaar vragen stellen, maar ook hier is weinig ruimte om invloed uit te oefenen op het programma of plan dat voor hen is opgezet of dat hun leven direct beïnvloedt. Bij consulteren is er sprake van symbolisch tweerichtingsverkeer. De professionele organisatie vraagt om informatie terwijl de bewoner deze informatie in de vorm van een enquête of advies aan de professionele organisatie(s) geeft – al dan niet door de bewoner(s) afgedwongen. Wat er vervolgens met deze informatie wordt gedaan, wordt besloten door de overheid of professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk. In de woorden van Arnstein:

When powerholders restrict the input of citizens' ideas solely to this level, participation remains just a window-dressing ritual. People are primarily perceived as statistical abstractions, and participation is measured by how many come to meetings, take brochures home, or answer a questionnaire. What citizens achieve is all this activity is that they "participated in participation." And what powerholders achieve is the evidence that they have gone through the required motions of involving "those people."

(Arnstein, 1969: 418)

Bij ‘verzoening’ hebben bewoners enige vorm van invloed in de vorm van bijvoorbeeld een belangengroep die zitting heeft in een adviescomité. Hun invloed is echter symbolisch. Dit kan het geval zijn wanneer de verantwoordelijke instantie een besluit neemt over de waarde van het advies dat bewoners (en andere participanten) geven of wanneer dergelijke processen zijn gebaseerd op ‘symbolische gelijkwaardigheid’. In het laatste geval wordt ‘consensus’ gevormd op basis van onderhandeling of overreding. Vanwege het competitieve element trekken actoren met de meeste (economische) hulpbronnen vaak aan het langste eind.

Daadwerkelijke participatie van bewoners

Wanneer bewoners *daadwerkelijk participeren*, is er sprake van een gelijkwaardige of hiërarchische relatie tussen enerzijds de bewoners en anderzijds de professionele organisatie(s) met een maatschappelijk oogmerk (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000; Pröpper & Steenbeek, 1999; Hofman, 2000). Het kenmerk van daadwerkelijke participatie is dat de macht tussen bewoners en professionals wordt gedeeld of bij bewoners ligt. Bewoners worden als bekwaam gekwalificeerd om minimaal op basis van gelijkwaardigheid deel te nemen aan planningsprocessen. Arnstein (1969) onderscheidt hier drie overheidsstrategieën: partnerschap, gedeeltelijk zelfbestuur en volledig zelfbestuur. Bij partnerschap is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen bewoners en professionals. Participatie van de belanghebbers gebeurt op basis van gelijkwaardigheid en actieve wederkerigheid. Dit is bijvoorbeeld te zien bij projectgroepen, werkateliers of convenanten. Bij (gedeeltelijk) zelfbestuur ligt de verantwoordelijkheid (op deelgebieden) bij bewoners. Bewoners beslissen zelf over het vormgeven van het planningsproces. De overheid en professionele organisaties hebben een faciliterende en ondersteunende rol als ze al een rol hebben.

Nu er inzicht is in de verschillende gradaties van bewonersparticipatie – geen, symbolische en daadwerkelijke participatie – wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de vraag welke gradatie de voorkeur geniet. Het zoeken naar een antwoord op deze vraag wordt gedaan aan de hand van inzichten uit de planologische theorie. Reden hiervoor is dat participatie al enkele decennia één van de meest besproken onderwerpen is (zie bijvoorbeeld Campbell & Marshall, 2000; Innes & Booher, 2010; Lane, 2005).

2.2

Trends in de planologische theorie: van geen naar daadwerkelijke participatie

Wellicht de belangrijkste naoorlogse verandering in de planologische theorie is de overgang van een instrumenteel rationeel perspectief naar een communicatief rationeel perspectief (zie bijvoorbeeld Innes, 1995; Healey, 1993; Allmendinger, 2002a; Fischler, 2000). Tot in de jaren tachtig waren planningsbenaderingen hoofdzakelijk gebaseerd op instrumentele rationaliteit. Vanaf de jaren negentig, echter, worden communicatieve planningsbenaderingen dominant. Een van de uitkomsten van deze verschuiving is een roep om meer bewonersinvloed in planningsprocessen. Waar bewoners geen of symbolische beslissingsbevoegdheid hebben in planningsbenaderingen gebaseerd op instrumentele rationaliteit, hebben bewoners symbolische of daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid in planningsbenaderingen gebaseerd op communicatieve rationaliteit (zie bijvoorbeeld Lane, 2005). Hieronder wordt dieper ingegaan op deze verschuiving.

Van instrumenteel rationele planning...

In instrumenteel rationele planningsbenaderingen (Lane, 2005) als systeemplanning (zie bijvoorbeeld Bebout & Bredemeier, 1963; Berry, 1964; McLoughlin, 1969; Webber, 1965; Wilson, 1968) en procedurele planning (zie bijvoorbeeld Faludi, 1973; 1984; Lindblom, 1973; Etzioni, 1967) wordt de nationale overheid gezien als een progressieve, hervormende en democratische eenheid die een gidsfunctie vervult voor de sociale, economische, culturele en ruimtelijke ontwikkeling van de maatschappij. Het planologische apparaat staat ten dienste van de gekozen bestuurders. De planoloog is in dit model 'een waardevrije expert' die verantwoordelijk is voor het uitkristalliseren van politiek geformuleerde doelen. Dit uitkristalliseren gebeurt aan de hand van systematische deductie (zie bijvoorbeeld Davidoff & Reiner, 1973):

Starting from goals to be achieved, impediments to goal-achievement are analysed using 'scientific' methods. From this analysis a range of policy options can be identified. These are then evaluated by criteria derived from the value premises embodied in the goals. Such a linear and logical form of argumentation gives transparency to decision-makers and those who judge them, and, in theory, provides a countervailing force to political manipulation. Planning thus offers a kind of superior rationality, buttressing public policy decisions with technical information.

(Hillier & Healey, 2008: 300-301)

De planoloog krijgt in dit sturingsmodel dus planningsdoelen aangereikt door politici. Zijn taak is om onderzoek te doen naar alternatieven om deze doelen te bereiken, het evalueren van deze alternatieven en het aanbevelen van het beste alternatief aan de besluitvormers (zie bijvoorbeeld Ozawa & Seltzer, 1999; Friedmann, 1996).

Participatie van bewoners in deze instrumenteel rationele benaderingen is verre van vanzelfsprekend. Planning, zo is het idee, is een objectieve wetenschap waarvoor een opleiding is vereist. Bewoners hebben dan ook niet de expertkennis om mee te beslissen. Professionals kunnen, wanneer ze dit noodzakelijk achten, bewoners wel informeren of consulteren. Het is uiteindelijk echter de professional die besluit wat er met deze informatie wordt gedaan (zie bijvoorbeeld Hillier & Healey, 2008; Lane, 2005).

... naar communicatief rationele planning

Deze instrumenteel rationele planningsbenaderingen zijn de laatste decennia steeds meer vervangen door planningsbenaderingen gebaseerd op een communicatief rationeel perspectief (zie tekstbox 6.1 voor de redenen van deze verschuiving) (zie bijvoorbeeld Innes, 1995; Healey, 1993; Allmendinger, 2002a; Fischler, 2000). In communicatief rationele benaderingen als collaboratieve planning (Healey, 2006), communicatieve planning (Innes & Booher, 2010; Forester, 1999) en planning als

overredende verhaalvertelling (Throgmorton, 1996) is er vaak sprake van daadwerkelijke participatie van bewoners (Lane, 2005; Woltjer, 2000).

Communicatief rationele planning gaat uit van diversiteit aan belangen in een planningsvraagstuk (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2003; 2010; Woltjer, 2000). De (planologische) werkelijkheid is in deze visie sociaal en relationeel geconstrueerd: er zijn duizenden-één manieren om de planningsrealiteit te aanschouwen waarbij geen van deze visies *a priori* 'waar' is (zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Throgmorton, 1996; Innes & Booher, 2003; 2010; Forester, 1989). In de praktijk van planningsvraagstukken als probleemwijken, echter, is er vaak sprake van strijd en/of competitie over de waarde van deze betekenissen (zie bijvoorbeeld Pløger, 2004; Hillier, 2003), waarbij actoren met de meeste politieke en economische hulpbronnen vaak aan het langste eind trekken (zie bijvoorbeeld Healey, 2006). De uitdaging, volgens collaboratief planologen, is

to make sense of a multiplicity of claims for attention arising from the different relational webs which each actual and potential participant brings to the public arena. In this context, the mobilisation of meaning is a critical activity, as vocabularies and metaphors for describing issues and working out strategies are drawn upon and developed. In these situations, knowledge, arguments and ideas play a powerful role, but these are filtered through the frames of reference we use as we talk – that is, the discourses we use. Our problem is that some discourses have come to dominate our public arenas. This leads to cultural domination rather than inter-cultural communication.

(Healey, 2006: 67)

Dé manier om deze uitdaging op te pakken, zo beargumenteerd een dominante stroming in de planologische theorie, is door authentieke dan wel reflexieve dialogen te organiseren waar machtsmisbruik van machtige actoren wordt geminimaliseerd en minder machtige actoren

als bewoners(groepen) de ruimte hebben om hun argument te maken (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Healey, 2006; Bohman & Rehg, 2007; Hajer & Wagenaar, 2003; Forester, 1999; Fischer & Forester, 1993). Authentieke dialogen, zo stellen voorstanders van collaboratieve en communicatieve planning, leiden tot robuuste vormen van consensus (idem).

Concluderend: wanneer wordt afgegaan

Tekstbox 6.1

Oorzaken voor de verschuiving van technische rationaliteit (geen of symbolische participatie) naar communicatieve rationaliteit (symbolische of daadwerkelijke participatie).

Er zijn een drietal onderling gerelateerde hoofdredenen aan te wijzen voor de verschuiving van instrumenteel rationele planning naar communicatief rationele planning (zie bijvoorbeeld Allmendinger, 2002a; Moynihan, 2003). Ten eerste bestaat er steeds meer teleurstelling over de resultaten van instrumenteel rationele planningsbenaderingen. Sturing door hiërarchische coördinatie blijkt niet in staat om economische, sociale en/of ruimtelijke problemen constructief aan te pakken. In de woorden van Innes:

The systematic thinkers came up against the dilemmas inherent in instrumental rationality. Rittel and Webber (1973, for example, pointed out “wicked problems” which could not be solved because the problem definition kept shifting and there was no way to aggregate incommensurable values. The unsolvable puzzles were many, including the tragedy of the commons (Hardin 1968), the prisoner’s dilemma (Rapoport and Chammah 1965), the failure of collective action (Olson 1965), the limitations of cost-benefit analysis and other systematic analytic methods (Rivlin 1971), the indeterminacy of the implementation process (Bardach 1977; Pressman and Wildavsky 1973), the inevitability of uncertainty in goals and technology for planning problems (Christensen 1985), the impossibility of aggregating the public interest so that it’s optimization can be amenable to rational systematic analysis (Altshuler 1965),

op de verschuiving van instrumenteel rationele planningsbenaderingen naar communicatief rationele planningsbenaderingen, zou bewonersparticipatie gebaseerd moeten zijn op daadwerkelijke participatie van bewoners. Hierbij lijkt participatie op basis van samenwerking en actieve wederkerigheid – kortweg: collaboratieve planning – de weg voorwaarts.

and the impossibility of relying on the large-scale model for societal guidance (Lee 1973).

(Innes, 1995: 184)

De tweede ontwikkeling kan worden samengevat als een zoektocht naar een (nieuw) democratisch ideaal. Door (bewoners) protesten tegen de ondemocratische grondbeginselen van planning, en theoretische argumenten vanuit het Marxisme, wordt planning gepositioneerd als een elitaire activiteit van de overheid en marktpartijen om de klassenongelijkheid in stand te houden (zie bijvoorbeeld Fainstein & Fainstein, 1979; Harvey, 1985):

Planning is necessary to the ruling class in order to facilitate accumulation and maintain social control in the face of class conflict. ... Urban planners are predominantly agents of the state. Even those planners who are not employed by the state are forced to work within the agenda established by the state. ... Urban planners specialize in managing the contradictions of capitalism manifested in urban form and spatial development. ... Planners depoliticize, that is, cast in technical terms, the planning activities of the state. They further universalize the legitimating ideology by bolstering justifications in the name of the public interest with arguments ostensibly based on scientific rationality. Thus, while the expanding role of the state deprivatizes all

important issues, planners assist in limiting the arena of overt political conflict over benefit distribution.

(Fainstein & Fainstein, 1979: 64-65)

Planologen worden zich steeds meer bewust dat ze een politieke actor zijn en een rol hebben waarin ze via hiërarchische en competitieve sturing (on)bewust macht uitoefenen ten gunste van de elite en ten nadele van de burger (zie bijvoorbeeld Innes, 1995; Healey, 2006; Forester, 1989).

De derde ontwikkeling is de overgang van het modernistische, positivistische en structuralistische tijdperk naar de postmoderne, postpositivistische en poststructuralistische periode (zie bijvoorbeeld Allmendinger, 2002a; 2002b; Yiftachel, 1989; Beauregard, 1995; Hillier & Healey, 2008). Onder invloed van filosofen als Derrida (1978), Rorty (1979) en Lyotard (1984) en maatschappelijke

ontwikkelingen als een toenemende sociaal-culturele mobiliteit, economische welvaart en technologische ontwikkelingen wordt de zoektocht naar planologische theorieën gebaseerd op universele waarheden steeds meer vervangen door een zoektocht naar planologische theorieën gebaseerd op contextuele waarheden. Planologen en andere professionals worden steeds meer gezien als

... fallible advisors who operate like everybody else, in a complex world where there are no 'answers' only diverse and indeterminate options. Rather than recourse to objective evidence or reality the emphasis in post-positivist planning is on language and 'making meaning' through language. This takes the perspective of theory as being discursively created and tries to understand it as such.

(Allmendinger, 2002a: 29)

2.3

Collaboratieve planning als de weg voorwaarts

Nu er inzicht is in de verschillende gradaties van bewonersparticipatie (zie paragraaf 2.1) en we een argument hebben om te kiezen voor daadwerkelijke participatie in de vorm van collaboratieve planning (zie paragraaf 2.2), is de vraag hoe collaboratieve participatieprocessen het beste kunnen worden vormgegeven. Dit staat centraal in deze paragraaf. Eerst wordt stilgestaan bij de uitgangspunten van collaboratieve planning om vervolgens dieper in te gaan op de wijze waarop het participatieproces het beste kan worden georganiseerd.

De uitgangspunten van collaboratieve participatieprocessen

Het voeren van dialogen is de kern van collaboratieve planning (Innes & Booher, 2010). Dialoog is in zijn meest simpele vorm een conversatie

(Innes & Booher, 2010) en is een manier om een gedachtewisseling te starten over de verschillende gezichtspunten betreffende het planningsvraagstuk (Healey, 2006). In het geval van het krachtwijkenbeleid, kan de gemeente andere actoren als woningbouwcorporaties, welzijnsinstellingen, politie en/of bewoners vragen naar de ervaren problemen in de wijk of buurt. Elke actor kan zijn of haar zegje doen en op deze manier kunnen betrokken actoren elkaars (verschillende en overeenkomende) standpunten leren kennen, inclusief de achterliggende redenen van de verschillende standpunten.

Een simpele dialoog is in de ogen van collaboratieve planologen echter onvoldoende om tot duurzame en robuuste vormen van consensus te komen. Dialogen dienen 'authentiek' (Innes & Booher, 2003; 2010) of 'reflexief' (Healey, 2006; Forester, 1989) te zijn. Hiermee bedoelen collaboratieve planologen dat dialogen zoveel mogelijk moeten voldoen aan de *ideale gespreks-*

situatie zoals voorgesteld door Habermas (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010: 35; Healey, 2006: 311). In een ideale gesprekssituatie heeft iedere deelnemer een gelijkwaardige kans om zijn mening te geven, worden beslissingen genomen op basis van het beste argument en is er sprake van actieve wederkerigheid. Sager (2004) vat de ideale gesprekssituatie als volgt samen (vergelijk Innes & Booher, 1999a: 419; Healey, 2006: 263-268; Allmendinger, 2002a: 188; Forester, 1989: 139-152):

A Openness as formulated by Habermas (1990: 80) ...

B The communication between participants should be comprehensible, factually true, sincere, and legitimate within the normative context of public planning.

C Nothing should coerce a participant except the force of the better argument.

D Participants should be committed to reaching mutual understanding in dialogue free from strategic action.

(Sager, 2009: 4)

Openheid zoals geformuleerd door Habermas gaat uit van inclusiviteit en vrijheid van spreken. Een simpele conversatie, zoals de gemeente die aan de woningbouwcorporaties vraagt wat huns inziens het probleem is in probleemwijk x, leidt immers nog niet tot consensus over de aanpak van een planningsvraagstuk. Om tot consensus te komen, dienen alle belanghebbenden aan tafel te zitten (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Healey, 2006). Actoren buiten de politieke arena – zoals bewoners en andere professionele organisaties met een maatschappelijk oogmerk als politie en welzijnsinstellingen – hebben vrijheid van handelen. Gedragingen en acties van deze actoren beïnvloeden de werkzaamheid van de beleidsoplossing. Wanneer bijvoorbeeld de gemeente in gesprek met de corporaties besluit om fysieke herstructurering te laten plaatsvinden, kan het zomaar zijn dat bewoners protesteren en het herstructureringsproces frustreren, vertragen, uitstellen of zelfs laten doodbloeden. Healey (2006) spreekt in dit verband van een verdeelingsprincipe (zie ook hierboven):

The justification for recognising the full range of stakeholders derives from the search to find a stable, enduring and legitimate way of addressing the dilemmas of co-existing in shared spaces. This could be expressed as a search for sustainable practices for managing collective concerns about spatial change at the level of the neighbourhood, the town and the urban region. Unless all stakeholders are acknowledged in the process, policies and practices will be challenged, undermined and ignored.

(Healey, 2006: 70)

Naast een inclusiviteitsbeginsel houdt 'openheid' ook vrijheid van spreken in (zie bijvoorbeeld Habermas, 1997; Cohen, 1997). Iedere actor is vrij om elke bewering te bevragen, nieuwe beweringen te introduceren en zijn of haar gevoel, verlangens en behoeften kenbaar te maken.

Open dialogen over een planningsvraagstuk leiden nog niet tot consensus. Machtige actoren als de gemeente kunnen nog steeds gebruikmaken van hun positie om hun 'waarheid' door te drukken. Dit is bijvoorbeeld te zien bij inspraakavonden of wijkplatforms. In beide gevallen zijn alle partijen uitgenodigd om deel te nemen, maar is er van consensus geen sprake: de gemeente beslist in beide gevallen wat er met de inbreng van de participanten wordt gedaan. Het gevolg is vaak een polarisatie van standpunten (zie bijvoorbeeld Campbell & Marshall, 2000; Innes & Booher, 2004). Zo krijgt de gemeente tijdens de inspraakavond van het krachtwijkenbeleid in Het Arnhemse Broek in meerdere varianten te horen dat "jullie toch uiteindelijk doen waar jullie zelf zin in hebben, want dat doen jullie altijd." Tijdens bijeenkomsten van het wijkplatform uiten bewonersleden vaak hun frustratie dat ze weliswaar mogen meedenken, maar dat ze uiteindelijk weinig tot niets terugzien van hun inbreng: "Het is altijd hetzelfde liedje. Krijgen we weer wat door onze strot gedrukt. Stop dat plan toch in je hol!". In de woorden van Healey:

Unless participants learn how to build consensus across their differences, agreements about

policy directions will not endure, disintegrating at every challenge. If stakeholders come from different cultural communities, however, building consensus in inclusionary ways will be socially and politically demanding, requiring careful attention to the communicative practices through which trust and understanding can develop. Spatial planning efforts should therefore be judged by the qualities of process, whether they build up relations between stakeholders in urban region space, and whether the relations enable trust and understanding to flow among the stakeholders and generate sufficient support for policies and strategies to enable these to be relevant to the material opportunities available and the cultural values of those involved, and have the capacity to endure over time.

(Healey, 2006:70-71)

Open dialogen leiden dan ook niet tot robuuste vormen van consensus. Dialogen over planningsvraagstukken dienen in de ogen van collaboratief planologen dan ook te voldoen aan de principes B, C en D zoals weergegeven in het citaat van Sager (zie hierboven). Dit houdt onder andere in dat uitspraken van deelnemers dienen te worden beoordeeld op basis van “the enabling rules of our ordinary language” (Forester, 1989: 143). Dit betekent dat uitspraken in de dialoog binnen de context van het planningsvraagstuk begrijpelijk, oprecht, legitiem en feitelijk waar dienen te zijn (principe B) (zie Sager, 2009: 4; Forester, 1989: 144). In de woorden van Forester:

Mutual understanding depends on the satisfaction of these four criteria: comprehensibility, sincerity, legitimacy and accuracy or truth. Without comprehensibility in interaction, we have not meaning but confusion. Without a measure of sincerity, we have manipulation or deceit rather than trust. When a speaker's claims are illegitimately made, we have the abuse rather than the exercise of authority. And when we cannot gauge the truth of what is claimed, we will be unable to tell the difference between reality and propaganda, fact and fantasy.

(Forester, 1989: 144)

Authentieke of reflexieve dialogen gaan dus uit van openheid (principe A) en begrijpelijkheid, oprechtheid, legitimiteit en feitelijke waarheid (principe B). Het principe van openheid creëert een ‘*level playing field*’ (zie bijvoorbeeld Innes & Gruber, 2001). Op dit gelijkwaardige speelveld zou niet macht maar reden de dominante logica in collaboratieve dialogen moeten zijn. Door een oriëntatie op de kracht van het betere argument blijft de focus op het algemene welzijn en publieke belang liggen in plaats van een exclusieve focus op het eigen belang (zie bijvoorbeeld Elster, 1997; Cohen, 1997). Het derde uitgangspunt is dat consensus alleen kan worden bereikt door de kracht van het betere argument (zie Sager, 2009: 4; Dryzek, 1990; Bohman & Rehg, 1997; Fischer, 1995). De waarheid over het planningsvraagstuk is immers sociaal geconstrueerd (zie paragraaf 4.1). Collaboratieve planningsprocessen worden dan ook gekarakteriseerd door het wege van de beschikbare data, het overwegen van de verschillende alternatieve mogelijkheden, het beargumenteren van de relevantie en waarde van de alternatieven, en het kiezen van het beste alternatief door de argumenten tegen elkaar af te zetten (Walzer, 1999).

Het vierde uitgangspunt is dat deelnemers zich committeren aan het bereiken van wederzijds begrip – dat is: consensus – zonder strategische acties van de betrokken actoren (Sager, 2009: 4). Dit betekent bijvoorbeeld dat alle informatie bij aanvang van het proces op tafel dient te liggen (Margerum, 2002b), het proces transparant dient te zijn (Sager, 2009) en dat het gehele planningsvraagstuk onderwerp van discussie kan zijn (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2003; vergelijk paragraaf 3.2, symbolische participatie). Dit uitgangspunt heeft ook tot gevolg dat gebruikelijke technieken als ‘duwen en trekken’, ‘verbreden en versmallen’ en ‘het kiezen van stromen’ (zie De Baas, 1995) niet toepasbaar zijn en het proces zelfs verstoren:

Many examples of processes that are called “collaboration” fail to meet the conditions of authentic dialogue. They may not be self-organizing but controlled by their conveners

to preclude specific topics. They may become solely exercises in bargaining and tradeoffs (although bargaining itself can be one form of exchange in collaborative rationality). Or they may not maintain ideal speech conditions, either because they do not have the expertise to do this, or because outside pressures such as political posturing (strategic communication) or media attention lead to distortions in the necessary speech conditions.

(Innes & Booher, 2010: 37)

Concluderend: Wanneer wordt afgegaan op de planologische literatuur over collaboratieve planning dan kunnen participatieprocessen het beste worden vormgegeven door Habermas' ideale gesprekssituatie na te streven. Hierin staan (1) inclusiviteit en openheid van het planningsproces, (2) uitspraken op basis van begrijpelijkheid, oprechtheid, legitimiteit en feitelijkheid, (3) een logica gebaseerd op het betere argument, en (4) het bereiken van wederzijds begrip centraal.

Het vormgeven van collaboratieve participatieprocessen

Door rekening te houden met een zestal succesfactoren is het mogelijk om deze ideaal-typische gesprekssituatie zo goed als mogelijk na te streven (Margerum, 2002a; zie ook Innes & Booher, 1999a; Healey, 2006):

- 1 Het betrekken van alle belanghebbenden, inclusief bewoners of een representatieve afspiegeling hiervan;
- 2 Het ondersteunen van het proces;
- 3 Het opstellen van een gemeenschappelijke probleemdefinitie en/of gedeelde taak;
- 4 Het organiseren van het proces in termen van basisregels, agendapunten, et cetera;
- 5 Het betrekken van alle deelnemers en het stimuleren van een gemeenschappelijke zoektocht naar (nieuwe) oplossingen; en

6 Het bereiken van overeenstemming op basis van consensus.

Ad 1: het betrekken van alle belanghebbenden, inclusief bewoners

Het selecteren van belanghebbenden en de vraag of deze selectie een juiste afspiegeling is van alle belanghebbenden bij het planningsproces is de eerste noodzakelijke voorwaarde voor het vormgeven van bewonersparticipatie gebaseerd op samenwerking (zie ook paragraaf 1.2) (zie bijvoorbeeld Creighton, 2005; Gray, 1989; Margerum & Born, 1995; Susskind & Cruikshank, 1987). Wanneer belanghebbenden worden uitgesloten, kunnen ze immers het planningsproces frustreren (zie paragraaf 1.1). Een duidelijk en transparant selectieproces kan hierbij van waarde zijn (zie bijvoorbeeld Innes e.a., 1994; Susskind & Cruikshank, 1987; Carlson, 1999). Dit geldt in het bijzonder voor bewoners(organisaties); zij zijn immers de doelgroep van het wijkbeleid. Ook hier is het wenselijk dat geselecteerde bewoners(groepen) een juiste afspiegeling van de buurt/wijk zijn (bijvoorbeeld Anastacio e.a., 2000; Chapman e.a., 2001; Edwards, 2001; Fitzpatrick, 1998).

Ad 2: Het ondersteunen van het proces

Collaboratieve samenwerkingsprocessen zijn vaak oneindige beraadslagingprocessen omdat ze meestal zijn opgezet om wederzijds begrip te kweken. Overeenkomsten zijn dan ook regelmatig tijdelijke markeringen in plaats van definitieve einduitkomsten (zie bijvoorbeeld Innes, 2004). Bovendien is niet iedere actor even bekwaam om op constructieve wijze deel te kunnen nemen (zie paragraaf 1.2). Het ondersteunen van het proces in bijvoorbeeld de vorm van een structurele financiële bijdrage (zie bijvoorbeeld Carlson, 1999), een goed getrainde gespreksleider die in staat is om het proces en de gehanteerde strategieën te begeleiden en te managen (zie bijvoorbeeld Amy, 1987; Innes, 2004; Gray, 1989) of het financieel dan wel inhoudelijk ondersteunen van minder deskundige deelnemers (North, 2000; Wellbank e.a., 2000) is dan ook een tweede noodzakelijke voorwaarde voor het vormgeven en uitvoeren

van bewonersparticipatie gebaseerd op samenwerking (zie bijvoorbeeld: Gray, 1989; Innes e.a., 1994; Julian, 1994; Margerum, 1999a, 1999b).

Ad 3: Het opstellen van een gemeenschappelijke probleemdefinitie of gedeelde taak

Iedere belanghebbende heeft bij aanvang van het proces zijn eigen overtuigingen en doelstellingen die vaak van elkaar verschillen. Daarnaast kan interactie tussen belanghebbenden in het verleden ineffectief zijn gebleken of juist zijn geëindigd in teleurstellingen (zie bijvoorbeeld Gray, 1989; Walther, 1987). In dergelijke situaties is het belangrijk om eerst een gemeenschappelijke probleemdefinitie en gedeelde taak vast te stellen om wederzijds begrip te kweken (zie bijvoorbeeld Gray, 1989; Healey, 2006; Innes e.a., 1994; Julian, 1994; Margerum, 1999a; 1999c). Het gaat hier om het uitwisselen van informatie en het begrijpen van elkaars belangen zonder hierbij een onderhandelingspositie in te nemen (zie bijvoorbeeld Innes, 2004). Het gaat er immers om om samen tot een oplossing te komen in plaats van te wedijveren om de eigen oplossing voorrang te geven.

Ad 4: Het organiseren van het proces in termen van basisregels, agendapunten, et cetera

De vierde noodzakelijke voorwaarde voor het vormgeven van bewonersparticipatie op basis van samenwerking is het organiseren van het proces in termen van basisregels, agendapunten, et cetera (zie bijvoorbeeld Gray, 1989; Healey, 2006; 2004; Innes & Booher, 1999b; Selin & Chavez, 1995; Susskind & Cruikshank, 1987). Ook hier geldt dat deelnemers samen tot afspraken moeten komen over de randvoorwaarden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om hoe mededeelnemers op de hoogte worden gehouden van activiteiten die het planningsproces beïnvloeden of zelfs ondermijnen, hoe met de media wordt omgegaan of hoe de relatie met de achterban wordt vormgegeven. Wanneer allen hiermee akkoord gaan en zich aan deze regels houden, wordt het groepsgevoel gestimuleerd en is het waarschijnlijker dat er een oplossing komt welke door alle belang-

hebbenden wordt gerespecteerd (Margerum, 2002a).

Ad 5: Het betrekken van alle deelnemers en het stimuleren van een gemeenschappelijke zoektocht naar (nieuwe) oplossingen

Robuuste en werkbare oplossingen, zo is de overtuiging, krijgen alleen vorm wanneer alle belanghebbenden zijn betrokken bij het proces en zich verantwoordelijk voelen voor een gemeenschappelijke uitkomst (zie bijvoorbeeld Gray, 1989; Healey, 2006; 2004; Innes & Booher, 1999b; Selin & Chavez, 1995; Susskind e.a., 1999). Het is dan ook belangrijk om alle deelnemers te betrekken tijdens de bijeenkomsten en ze te stimuleren om gemeenschappelijk een zoektocht aan te gaan naar (nieuwe) oplossingen. Iedereen moet aan bod komen, de kans krijgen zijn zegje te doen en moet zo min mogelijk worden beperkt door budget- en tijdscycli van de eigen organisatie (Gray, 1989; Selin & Chavez, 1995; Susskind e.a., 1999).

Ad 6: Het bereiken van overeenstemming op basis van consensus

Het doel, en daarmee de zesde noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle collaboratieve participatieprocessen, is het bereiken van overeenstemming op basis van consensus in plaats van meerderheidsbeslissingen (zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes, 2004; Innes & Booher, 1999a; 1999b; Margerum, 2002b; Moote e.a., 1997). Iedere deelnemer – in de praktijk is dit vaak tachtig tot negentig procent van de deelnemers (Innes, 2004) – moet het eens zijn met het compromis. Deze overeenkomsten zijn vaak tijdelijke markeringspunten in plaats van definitieve einduitkomsten omdat collaboratieve participatieprocessen vaak oneindige beraadslagingen zijn (zie bijvoorbeeld Innes, 2004). Door het compromis in een duidelijke notitie op te stellen en hierin duidelijk weer te geven welke acties belanghebbenden gaan ondernemen om het compromis uit te voeren, wordt een continue samenwerking in gang gezet en blijven de belanghebbenden tijdens en na het implementatieproces betrokken. Uiteraard is het dan wel van belang om de afspraken te

monitoren en regelmatig in toekomstige bijeenkomsten verslag uit te brengen van de resultaten tot dan toe.

Samenvattend: Wanneer wordt afgegaan op inzichten uit de literatuur over collaboratieve planning, dan is het belangrijk om alle belanghebbenden bij het proces te betrekken, het proces te ondersteunen, gezamenlijk een probleemdefinitie en procesregels op te stellen, de deelnemers te betrekken bij een gemeenschappelijke zoektocht naar (nieuwe) oplossingen en om overeenstemming te bereiken op basis van consensus.

3

Synthese: Collaboratieve planning als heilige graal ...

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of participatieprocessen noodzakelijk zijn in het stimuleren van weerbaarheid en, zo ja, hoe deze participatieprocessen dan het beste kunnen worden vormgegeven.

Participatieprocessen hebben voor- en nadelen (zie paragraaf 1). Hoewel ze tijd en geld kosten (Burton, 2004; Lowndes e.a., 2001a; 2001b), er vaak sprake is van een scheve representatie (Burton, 2004; Van Marissing, 2008; Van der Pennen, 2009) en bewoners niet deskundig genoeg kunnen zijn (Eden, 1996; Newman e.a., 2004), kunnen participatieprocessen onder meer leiden tot het stimuleren van weerbaarheid omdat ze buurtgebonden sociale cohesie kunnen bevorderen (Mandarano, 2009; Rohe, 2004), kunnen leiden tot consensus (Innes & Booher, 1999a; 2010; Healey, 2006) en kunnen resulteren in empowerment van buurtgemeenschappen en bewoners (Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999a). Participatieprocessen kunnen dan ook van waarde zijn in het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken.

Op de vraag hoe bewonersparticipatie het beste kan worden vormgegeven, wordt in de planologische literatuur gesuggereerd dat daadwerkelijke participatie de weg voorwaarts is (zie paragraaf 2.2). Daadwerkelijke participatie kan, wanneer wordt afgegaan op een dominante stroming in de plannologische theorie, het beste op collaboratieve wijze worden vormgegeven (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Forester, 1989; Healey, 2006). Dit houdt in dat de ideale gesprekssituatie van Habermas' theorie wordt nagestreefd (idem). In deze gesprekssituatie staan (1) inclusiviteit en openheid van het planningproces, (2) uitspraken op basis van begrijpelijkheid, oprechtheid, legitimiteit en feitelijkheid, (3) een logica gebaseerd op het betere argument, en (4) het bereiken van consensus centraal (zie bijvoorbeeld Forester, 1989; Sager, 2009). Deze uitgangspunten kunnen worden bereikt door bij

het vormgeven van het proces zoveel mogelijk rekening te houden met de volgende succesfactoren: het betrekken van alle belanghebbenden bij het proces, het ondersteunen van het proces, participanten gezamenlijk een probleemdefinitie en procesregels op te laten stellen, alle deelnemers te betrekken bij een gemeenschappelijke zoektocht naar (nieuwe) oplossingen en het bereiken van overeenstemming op basis van consensus (zie bijvoorbeeld Innes, 2004; Innes & Booher, 1999a; Healey, 2006; Margerum, 2002a).

Concluderend: bewonersparticipatie in het vormgeven en uitvoeren van het krachtwijkenbeleid lijkt noodzakelijk te zijn en lijkt het beste op collaboratieve wijze te kunnen worden vormgegeven.

... of toch niet?

Hoewel collaboratieve participatieprocessen een bijdrage lijken te kunnen leveren aan het stimuleren van weerbaarheid (zie hierboven), is de cruciale vraag of collaboratieve participatieprocessen wenselijk en mogelijk zijn in de context van probleemwijken. Laten de condities het toe om participatie op basis van collaboratieve planning toe te passen? Leiden collaboratieve participatieprocessen gegeven de omstandigheden in de probleemwijken tot het stimuleren van weerbaarheid?

Deze vragen kunnen op verschillende manieren worden benaderd. Zo kan worden onderzocht of collaboratieve participatie de vier condities stimuleert waarop weerbaarheid is gebaseerd – buurtgebonden sociale cohesie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid, buurtgebonden tolerantie en aantrekkelijkheid van de buurt (zie hoofdstuk 5). Dit, zo zal in het volgende hoofdstuk worden beargumenteerd, lijkt niet voor alle condities en situaties het geval te zijn. Een andere manier om te achterhalen of collaboratieve planning past bij de condities in probleemwijken is door te onderzoeken of bewoners bereid en bekwaam zijn om te participeren in het wijkbeleid op de voorwaarden van collaboratieve planning. Ook dit, zo zal in de komende hoofdstukken worden beargumenteerd, is niet altijd het geval.

7

Over vormen van weerbaarheid, bekwaamheid en bereidheid als condities om in te grijpen

'Het openen van de *black box*'



Weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan worden gedefinieerd als zelforganiserend vermogen om buurtproblemen aan te pakken (zie hoofdstukken 3 tot en met 6). Hiertoe is een goede balans tussen robuustheid en flexibiliteit noodzakelijk wanneer buurtgemeenschappen worden gezien als complex adaptieve systemen (zie hoofdstuk 4). Om deze balans te vinden is enerzijds voorgesteld te interveniëren ten behoeve van het versterken van een robuuste basis (zie hoofdstuk 5). Hierbij gaat het om interventies gericht op buurtgebonden vormen van sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie. Anderzijds is voorgesteld om te interveniëren ten behoeve van het behouden of vergroten van de flexibiliteit in een buurtgemeenschap (zie hoofdstuk 5). Daartoe is gewezen op het belang van interventies die zijn gericht op buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt. Tevens is beargumenteerd dat het mogelijk is om deze condities te beïnvloeden door te interveniëren in competenties en economisch kapitaal van individuele buurtbewoners of gezinnen – het microniveau (zie hoofdstuk 5). Hierbij hebben we ons beperkt tot participatie van bewoners in sociale interventies (zie hoofdstuk 6), hetgeen is ingegeven door de hoofdvraag van deze studie: is bewonersparticipatie te baseren op samenwerking en gelijkheid en zo ja, leidt dit tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken?

Nu gaat het erom te beargumenteren of en wanneer bewonersparticipatie op basis van samenwerking en gelijkheid – collaboratieve planning – zinvol is wanneer het stimuleren van weerbaarheid de doelstelling is. In dit hoofdstuk zal op basis van theoretische argumenten

worden beargumenteerd dat collaboratieve planning niet in alle gevallen even verstandig is. Dit wordt gedaan door condities te achterhalen die van invloed zijn op het slagen van collaboratieve participatieprocessen⁹. Tijdens deze zoektocht zal er worden geconcludeerd dat bepaalde condities niet alleen een (sterke) beperking opleggen voor de mogelijke inzet van collaboratieve planning, maar dat ze tevens richting geven aan welke insteek er met een eventuele collaboratieve planningsbenadering wordt gekozen. Met andere woorden: in welke mate en op welke wijze is het nog zinvol om een collaboratieve planningsbenadering in te zetten?

Leeswijzer

De vraag onder welke condities het nog zinvol is om collaboratieve participatieprocessen in te zetten, wordt in dit hoofdstuk op twee manieren opgepakt. Enerzijds wordt onderzocht of collaboratieve participatieprocessen wenselijk zijn gegeven de situatie. Dit wordt gedaan door de potentiële bijdrage van collaboratieve planning aan het stimuleren van weerbaarheid (paragraaf 1) te relateren aan drie vormen van weerbaarheid (paragrafen 2 en 3). Hierbij wordt gebruik gemaakt van het idee van padafhankelijkheid. Anderzijds wordt onderzocht of collaboratieve participatieprocessen mogelijk zijn (paragraaf 4).

9 Waar het in hoofdstuk 6 gaat om condities in relatie tot de 'inhoud' van het wijkbeleid – 'Waar in kan worden geïnterveneerd?' – gaat het in dit hoofdstuk om condities in relatie tot de gehanteerde 'werkwijze' – 'Hoe kan bewonersparticipatie het beste worden vormgegeven om sociale weerbaarheid te stimuleren?'

Dit wordt gedaan door bereidheid en bekwaamheid als twee mogelijke basiscondities te beschrijven.

1

De potentiële bijdrage van collaboratieve participatieprocessen aan het bevorderen van weerbaarheid

Voordat een antwoord wordt geformuleerd op de vraag of collaboratieve participatieprocessen een bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van weerbaarheid van buurtgemeenschappen, wordt eerst stilgestaan bij de potentiële (theoretische) bijdrage van collaboratieve planning aan het stimuleren van weerbaarheid. Dat wordt gedaan door de uitkomsten van collaboratieve planning te relateren aan de vier geformuleerde weerbaarheidscondities van buurtgemeenschappen – buurtgebonden vormen van sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, aantrekkelijkheid van de buurtgemeenschap en buurt overstijgende culturele verbondenheid – en competenties en economisch kapitaal op het microniveau.

1.1

Stimuleert collaboratieve planning zelforganiserend vermogen naar binnen?

Buurtgebonden sociale cohesie is één van de vier condities die buurtgemeenschappen in staat stelt om weerbaar te zijn (zie hoofdstuk 5). Buurtgebonden cohesie is de interne bindingskracht van de buurtgemeenschap van waaruit vormen van zelforganisatie als het uitoefenen van sociale controle en het ontstaan van buurtactiegroepen kunnen ontstaan. Deze 'kleefkracht' is onder meer afhankelijk van de sociale relaties die buurtbewoners met elkaar hebben en de mate waarin er sprake is van consensus over de buurtcultuur (zie hoofdstuk 5).

Collaboratieve participatieprocessen, zo laat de literatuur over collaboratieve planning zien, hebben het vermogen om buurtgebonden vormen van sociale cohesie te bevorderen omdat het buurtbewoners bij elkaar brengt. Enerzijds kan collaboratieve planning resul-

teren in consensus in bijvoorbeeld de vorm van gedeelde meningen en identiteiten (Innes & Booher, 2003; 2010; Healey, 2006). Anderzijds kunnen authentieke dialogen nieuwe sociale relaties en sociaal kapitaal genereren (Gunton & Day, 2003; Innes & Booher, 2003; 2010; Mandarano, 2009; Rohe, 2004, Schneider e.a., 2003). In de woorden van Innes en Booher:

One of the most important outcomes of collaborative dialogue is that new relationships and social capital are built among players who would not ordinarily even talk to one other, much less do so constructively. ... These relationships often went beyond professional contacts. Over time – and many of the processes lasted for years – the participants developed mutual understanding and sometimes personal friendships. They were able to have an empathetic understanding of why another stakeholder would take a particular view because they understood the conditions and problems other stakeholders faced and the history they had gone through. Participants learned what the issues meant to the others. They were likely to respect one another's views and believe in one another's sincerity, even while continuing to disagree. In some cases a stakeholder would even speak for the other's differing interests if the person was not present. For example, the property developer representative told the Water Forum the group could not go ahead with something that would benefit his interest because the environmental stakeholders were not there and the proposal would not meet their interests. Group members discover they are each individuals with families and hobbies, unique personalities and sincere commitments to their causes and beliefs.

(Innes & Booher, 2003: 43)

Buurtgebonden tolerantie is een tweede conditie die buurtgemeenschappen in staat stelt om weerbaar te zijn (zie hoofdstuk 5). Een sociaal klimaat waarin ruimte is voor andersdenkenden leidt tot een groter beschikbaar potentieel aan mogelijke (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën. Dit vraagt om bewoners die zich niet teveel met elkaar bemoeien. Het

gaat om het vinden van een werkbare balans tussen afstand houden en voor elkaar klaar staan wanneer dat nodig is (zie hoofdstuk 5). Collaboratieve participatieprocessen kunnen ook een bijdrage leveren aan buurtgebonden tolerantie voor andersdenkenden. Authentieke dialogen streven immers naar openheid (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; Sager, 2009). Enerzijds krijgt dit zijn beslag in het betrekken van alle belanghebbenden of een juiste afspiegeling hiervan (zie bijvoorbeeld Creighton, 2005; Margerum, 2002a). Anderzijds hebben de deelnemende actoren vrijheid van spreken: ze zijn vrij om elke bewering te bevragen, nieuwe beweringen te introduceren en zijn of haar gevoel, verlangens en behoeften kenbaar te maken (zie bijvoorbeeld Habermas, 1997). Bovendien streven authentieke dialogen naar wederzijds begrip tussen de deelnemende partijen (Forester, 1989; Sager, 2009).

1.2

Stimuleert collaboratieve planning adaptief vermogen naar buiten?

Een derde conditie die invloed heeft op de mate van weerbaarheid van een buurtgemeenschap is buurtoverstijgende culturele verbondenheid (zie hoofdstuk 5). Buurtoverstijgende culturele verbondenheid is de mate waarin de buurtgemeenschap is verbonden met de pluriforme samenleving. Het zorgt voor het voorkómen van te sterke vormen van interne gerichtheid omdat het de diversiteit in culturen, leefstijlen, religies, normen, waarden en gewoonten in de buitenwereld naar binnen haalt. Daarnaast geven deze buurtoverstijgende relaties toegang tot (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën die in het buurtnetwerk zelf niet voorhanden zijn (zie hoofdstuk 5).

Collaboratieve participatieprocessen kunnen ook een bijdrage leveren aan buurtoverstijgende vormen van culturele verbondenheid. Enerzijds kan dit bijvoorbeeld door de aanwezigheid van (de niet buurtgebonden) professionals die hun kennis en kunde inbrengen in het planningsproces. Anderzijds kan

dit bijvoorbeeld het geval zijn wanneer buurtbewoners – al dan niet in samenspraak met de buurtgemeenschap – deelnemen aan authentieke dialogen op stadsniveau. Het is echter te verwachten dat deze bijdrage gering is in de context van de wijkaanpak. Reden hiervoor is dat authentieke dialogen als het ware naar binnen zijn gericht omdat het buurtbewoners bij elkaar brengt: sociale relaties en competenties binnen de buurtgemeenschap worden bevorderd en niet de buurtoverstijgende sociale relaties en verbondenheden die wel noodzakelijk zijn om flexibel te blijven.

Aantrekkelijkheid van de buurt is een vierde mogelijke conditie die van invloed is op de mate van weerbaarheid van een buurtgemeenschap (zie hoofdstuk 5). Aantrekkelijkheid refereert aan de positie van een buurt in de buurtenhiërarchie en wordt bepaald door het samenspel tussen onder andere de aard en kwaliteit van de woningvoorraad, de publieke ruimte, de aanwezige voorzieningen, de bevolkingssamenstelling, de sociale samenhang, de veiligheid en de locatie van de buurt. Aantrekkelijkheid is een belangrijke factor in verhuisbewegingen en daarmee van invloed op economisch kapitaal en het potentieel van het buurtnetwerk (zie hoofdstuk 5; zie ook paragraaf 1.3, hieronder).

Collaboratieve participatieprocessen kunnen een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van een buurt. Enerzijds is dit het geval wanneer inhoudelijke uitkomsten van het participatieproces inwerken op de factoren die invloed hebben op de mate van aantrekkelijkheid. Enkele factoren (of aspecten van deze factoren) zijn echter niet, moeilijk of met additionele inspanningen te beïnvloeden. Zo ligt de locatie van een buurt vast en is voor interveniëren in de aard en kwaliteit van de woningvoorraad en de publieke ruimte vaak een forse financiële investering noodzakelijk. Anderzijds kan het collaboratieve proces zelf van invloed zijn op enkele (aspecten van deze) factoren. Zo kan een collaboratief participatieproces een positief effect hebben op een sociaal klimaat waarin ruimte is voor andersdenkenden en waar bewoners elkaar gemakkelijk kunnen

vinden wanneer ze elkaar nodig hebben (zie paragraaf 1.1).

1.3

Stimuleert collaboratieve planning economisch kapitaal en competenties op het microniveau?

Niet alleen de wijze waarop er in de buurt wordt samengeleefd en hoe de buurtgemeenschap verbonden is met zijn context zijn van invloed op de mate van weerbaarheid. Ook het economisch kapitaal en de competenties waarover individuele buurtbewoners beschikken, hebben effect op de mate van weerbaarheid van een buurtgemeenschap (zie hoofdstuk 5).

Economisch kapitaal biedt individuen de mogelijkheid om zowel binnen als buiten de buurt contacten aan te gaan en te onderhouden. Bovendien kan op het buurniveau een oververtegenwoordiging van individuen en gezinnen met een beperkt economisch kapitaal leiden tot afwijkende en naar binnen gekeerde buurtculturen wanneer dit samengaat met een relatieve oververtegenwoordiging van buurtgebonden sociale relaties (zie hoofdstuk 5).

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat collaboratieve participatieprocessen een positieve invloed hebben op het economisch kapitaal van individuele buurtbewoners. Reden hiervoor is dat collaboratieve participatieprocessen primair zijn gericht op het bereiken van consensus of draagvlak voor het aanpakken van een probleem (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Goldstein & Butler, 2010; Healey, 2006). Er is echter wel een mogelijkheid dat economisch kapitaal op indirecte wijze wordt gestimuleerd. Dit is het geval wanneer er consensus wordt bereikt over het inzetten van interventies gericht op het bevorderen van werk, het voorkómen of oplossen van schulden.

Naast economisch kapitaal zijn ook competenties van invloed op de mate van weerbaarheid (zie hoofdstuk 5). Bij het oplossen van een collectief ervaren buurtprobleem gaat het niet alleen om de mate van verbondenheid, maar ook om wat bewoners kunnen bijdragen aan

(bouwblokken voor) oplossingsstrategieën. Deze competenties bepalen het 'potentieel' van het buurtnetwerk. Hierbij gaat het onder meer om de mate waarin competenties aanvullend aan elkaar zijn, maar ook om het relatieve gemak waarmee (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën kunnen worden vervangen wanneer oude (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën niet meer toereikend zijn.

Collaboratieve participatieprocessen kunnen als onbedoeld bijproduct een bijdrage leveren aan het bevorderen van complementariteit en compatibiliteit van de aanwezige competenties in het buurtnetwerk. Enerzijds kan dit het geval zijn wanneer de uitkomst van het collaboratieve proces projecten bevat die zijn gericht op het empoweren van buurtbewoners. Dit is bijvoorbeeld het geval bij scholingstrajecten maar ook bij projecten waarbij bewoners zelf zorg dragen voor leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken in hun buurt (zie hoofdstuk 3 voor meer voorbeelden). Dergelijke projecten hebben vaak tot doel om individuele kennis en/of collectief probleemoplossend vermogen te vergroten (vgl. Dyer & Nobeoka, 2000; Wenger & Snyder, 2000; Schweitzer e.a., 2008). Dit kan een positieve invloed hebben op het aantal competenties en de diversiteit hiervan in het buurtnetwerk. Dit kan in de toekomst van waarde zijn bij het aanpakken van buurtproblemen wanneer deze competenties worden verbonden en nuttig zijn als bouwblok voor een oplossingsstrategie.

Anderzijds kan deelname aan collaboratieve planningsprocessen de deelnemende bewoners empoweren, zowel individueel als collectief (zie bijvoorbeeld Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999a). Door deel te nemen, leren de participanten nieuwe vaardigheden, gezichtspunten en competenties (Van Buuren & Edelenbos, 2005; Maginn, 2007; Innes & Booher, 2010):

Learning was a joint exercise in the productive cases as participant not only listened and asked questions of the experts but also interacted with one another around an issue. They did brainstorming and scenario building, often with different

players adding pieces to build a shared story as a way of imagining various strategies and their consequences. They had small and large 'a-ha' experiences during some of the most focused sessions.

(Innes & Booher, 2003: 44)

Als collectief leren ze gezamenlijk nieuwe oplossingsstrategieën. Ze gaan immers een proces aan waarin ze verhalen en perspectieven uitwisselen en gezamenlijk op zoek gaan naar de 'beste' oplossing. Ze delen hun kennis, creativiteit en deskundigheid om consensus te bereiken over de aanpak van het ervaren buurtprobleem (Innes & Booher, 2010; Healey, 2006). Het ligt dan ook voor de hand dat ze complementaire perspectieven en compatibele (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën ontdekken ten aanzien van het buurtprobleem. Deze individueel en collectief verworven competenties kunnen ook buiten het collaboratieve planningsproces van waarde zijn. De collaboratieve manier van werken maar bijvoorbeeld ook de verworven (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën kunnen als het ware worden opgeslagen in het buurtnetwerk en worden ingezet bij nieuwe ervaren buurtproblemen of wanneer de huidige oplossingsstrategie niet toereikend is om het huidige ervaren buurtprobleem op te lossen:

[Collaborative] theory says that collaborative rationality can lead to second and third order effects, which we call adaptations to the system because they transcend the agreements and the process itself. Participants start to develop shared meanings ... [and] shared identities ... As they work together they also develop new heuristics for how to collectively and individually address ... problems. They do not have to work out from scratch how to proceed every time an issue arises.

These shared heuristics for engaging with each other (for example, listening, challenging assumptions, and seeking mutual gains) can carry over into future interactions beyond the collaborative process. As individuals they learn ways to deal with their local issues that are

consistent with the sustainability of the system without having to wait for direction from some hierarchical authority (Innes and Booher, 1999).

(Innes & Booher, 2010: 38)

volgende paragraaf drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid geïntroduceerd. Aan de hand van deze weerbaarheidsvormen wordt in de daarop volgende paragraaf beargumenteerd dat authentieke dialogen niet altijd even wenselijk zijn.

1.4

Synthese: tel uw zegeningen met collaboratieve participatieprocessen (maar niet te snel!)

Concluderend: in alle redelijkheid kan worden gesteld dat collaboratieve participatieprocessen het vermogen hebben om de weerbaarheid van buurtgemeenschappen te bevorderen. Reden hiervoor is dat het aannemelijk is dat authentieke dialogen een bijdrage kunnen leveren aan buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid, aantrekkelijkheid van de buurt, economisch kapitaal en competenties (zie paragrafen 1.1 tot en met 1.3). Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat in de context van een wijkgerichte aanpak de verwachte bijdrage van collaboratieve participatieprocessen aan buurtoverstijgende culturele verbondenheid gering is vanwege de interne gerichtheid van dergelijke processen. Daarnaast zijn niet alle factoren die van invloed zijn op de aantrekkelijkheid te beïnvloeden door middel van een collaboratief proces. Bovendien is het bevorderen van economisch kapitaal en competenties eerder een 'bijvangst' dan een intentionele uitkomst.

Ondanks de mogelijke positieve bijdrage van authentieke dialogen aan het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken, is het echter te vroeg om hieruit op te maken dat collaboratieve planning de weg voorwaarts is. Dat collaboratieve planning in theorie een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van weerbaarheid, wil nog niet zeggen dat een dergelijke vorm van planning ook daadwerkelijk leidt tot het stimuleren van weerbaarheid. Een planningsvorm dient immers te passen bij de context en de specifieke lokale condities van de desbetreffende probleemwijken. Om deze stelling te onderbouwen, worden in de

2

Drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid

Hoewel met het krachtwijkenbeleid wordt ingezet op het stimuleren van weerbaarheid, kan worden beargumenteerd dat niet alle manieren waarop buurtbewoners problemen oplossen even wenselijk zijn. Een belangrijke reden hiervoor is dat wettelijke en (on)geschreven maatschappelijke conventies een belangrijke rol spelen in wat burgers maar ook de overheid zien als 'wenselijk', 'goed', 'fatsoenlijk', 'correct', 'juist' en 'aanvaardbaar' (zie bijvoorbeeld Baron & Kerr, 2003; Foucault, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003). Deze maatschappelijke conventies worden in deze paragraaf gebruikt om te komen tot drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid en om vervolgens in paragraaf 3 te beargumenteren dat collaboratieve participatieprocessen niet altijd even productief zijn bij elk van de drie weerbaarheidsvormen.

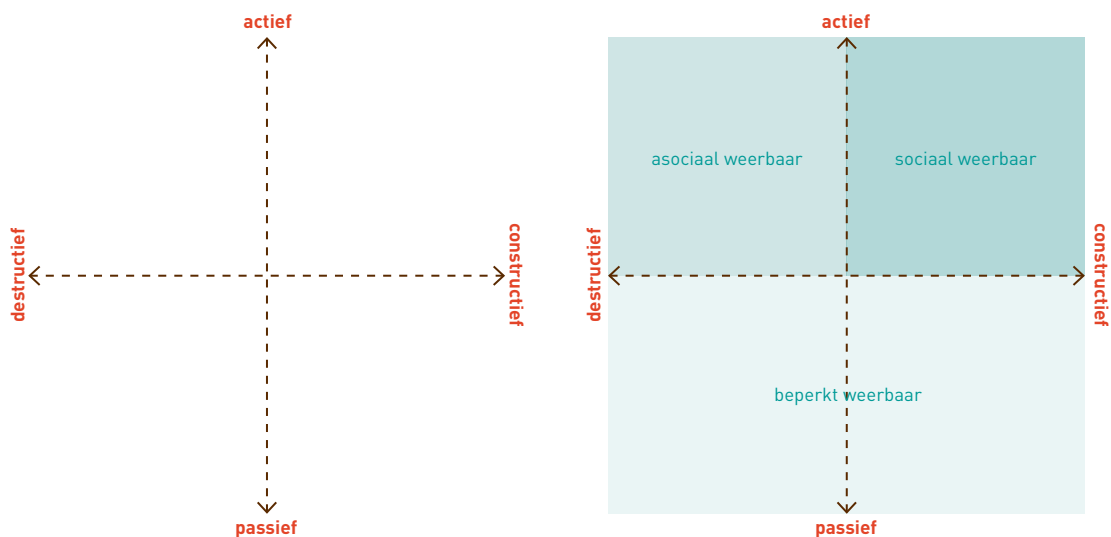
De vraag welke van de oplossingsstrategieën die door bewoners worden toegepast wenselijk zijn, is niet eenvoudig te beantwoorden. In potentie kunnen buurtgemeenschappen immers op duizend-en-één manieren proberen om een verstoring te neutraliseren (zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003) en zijn er n keer duizend-en-één mogelijkheden voor het totaal aan mogelijke verstoringen. Het is als kijken naar een ijsberg. Het collectieve gedrag dat een buurtgemeenschap laat zien om een probleem aan te pakken is het topje van de ijsberg. Onder de water-spiegel bevinden zich ontelbaar veel mogelijke gedragingen. De vraag is dan ook hoe hier op een nuttige manier mee wordt omgaan. Het is immers ondoenlijk en te kostbaar om voor elke specifieke oplossingsstrategie een apart model te bouwen. Oftewel: is het mogelijk om een typologie van weerbaarheid te construeren op basis waarvan de normatieve component van weerbaarheid beter kan worden geduid en waarbij rekening wordt gehouden met de ontelbare hoeveelheid mogelijke gedragingen?

Hoewel oorspronkelijk niet aan weerbaarheid verbonden, biedt de leefstijlentypologie van Alfred Adler (zie bijvoorbeeld Ansbacher & Ansbacher, 1956; Broh, 1979; Kannarkat & Bayton, 1979) waardevolle aanknopingspunten. Adler's typologie is gebaseerd op twee dimensies: actief-passief en constructief-destructief. Hij gebruikt deze twee dimensies op een heuristische wijze om vier leefstijlen te typeren naar sociale interesse. In de woorden van Kannarkat en Bayton:

active-constructive – actively interested in cooperation and contribution, oriented toward being socially useful, and personally oriented towards achievement; **active-destructive** – power-oriented, rebellious, and hostile; **passive-constructive** – dependent upon others, manipulating others, attention-seeking; **passive-destructive** – avoiding inter-personal contacts, stubborn and manifesting both passive-aggressive behavior and conformity”
(Kannarkat & Bayton, 1979: 352).

Het is niet zozeer de typologie die interessant is om weerbaarheid van buurtgemeenschappen te categoriseren: weerbaarheid en sociale interesse verschillen immers inhoudelijk van elkaar. De twee dimensies die Adler gebruikt, zijn echter wel interessant. Door de twee dimensies tegen elkaar af te zetten in een kruisschema is het mogelijk om een categorisatie van vormen van weerbaarheid te maken waarin alle mogelijke oplossingsstrategieën kunnen worden gevangen en waarbij rekening wordt gehouden met maatschappelijke conventies (zie figuur 7.1, hieronder).

De dimensie actief-passief refereert aan de intensiteit van het gedrag. Deze dimensie verwijst naar de robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie mogelijk zijn. Wanneer buurtgemeenschappen actief worden wanneer ze een probleem ervaren, ondernemen ze actie om het gepercipieerde probleem op te lossen of de verstoring te neutraliseren. Ze zijn dan weerbaar: ze bezitten zelforganiserend vermogen ten aanzien van het ervaren probleem. Wanneer buurtgemeenschappen



Figuur 7.1 Drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen van buurtgemeenschappen naar de dimensies actief-passief en destructief-constructief

(in hun uiterste vorm) niet in staat zijn om op dusdanige wijze actief te worden om het ervaren buurtprobleem aan te pakken, worden ze gedefinieerd als 'beperkt weerbaar' (zie figuur 7.1, hierboven). Ze blijven als het ware passief ten aanzien van het buurtprobleem¹⁰.

De dimensie constructief-destructief geeft als het ware de richting van het gedrag weer. Ze refereert aan de bestaande maatschappelijke conventies – in hoofdstuk 4 is dit ook wel de conditionerende werking van hogere schaalniveaus genoemd (zie hoofdstuk 4, paragraaf 2.2). Deze dimensie geeft ons dan ook informatie over de wenselijkheid van de acties die worden ondernomen om het ervaren buurtproblemen aan te pakken. Wanneer buurtgemeenschappen op constructieve wijze het ervaren buurtprobleem aanpakken, worden ze gedefinieerd als 'sociaal weerbaar' (zie figuur 7.1, hierboven). De collectieve acties die dit type buurtgemeenschap onderneemt, vallen binnen de bestaande maatschappelijke conventies.

Wanneer buurtgemeenschappen op destructieve wijze actief worden, worden ze gedefinieerd als 'asociaal weerbaar' (zie figuur 7.1 hierboven). Ze bezitten weliswaar zelforganiserend vermogen om het ervaren buurtprobleem aan te pakken, maar doen dit op manieren die buiten de (on)geschreven maatschappelijke normen vallen. Buurtgemeenschappen die last hebben van hangjongeren kunnen deze jongeren bijvoorbeeld met een honkbalknuppel te lijf gaan. Wanneer hierdoor de hangjongeren verdwijnen, is dit gedrag voor de bewoners van een buurtgemeenschap constructief omdat ze op deze manier hun wenselijke woongenot in de buurt terugkrijgen maar voor de samenleving als geheel is het gedrag echter destructief van aard. Geweld ten aanzien van andere personen is immers niet wenselijk gegeven de huidige maatschappelijke conventies.

Deze drie weerbaarheidsvormen – sociaal, asociaal en beperkt weerbaar – worden in de volgende paragraaf verder uitgediept en gebruikt om een aantal situaties te duiden waarin collaboratieve participatieprocessen niet wenselijk zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van het idee van padafhankelijkheid.

10 Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid dat buurtgemeenschappen bewust passief blijven. In dit geval geeft hun gedrag geen aanwijzingen over de vraag of ze in staat zijn om het ervaren buurtprobleem op te lossen.

3

De evolutie van weerbaarheid: kansen en beperkingen van collaboratieve planning vanuit het idee van padaafhankelijkheid

Het idee dat het verleden belangrijk is om het heden te begrijpen en de toekomst, binnen de grenzen van zekerheid en voorspelbaarheid, te plannen, is gemeengoed in de sociaal-ruimtelijke wetenschappen:

Door een achteruitkijkspiegel vooruitkijken kan niet, maar wie zich met de toekomst bezighoudt dient het verleden te kennen. Wat in de economische en ruimtelijke wetenschappen padaafhankelijkheid wordt genoemd, gevangen zijn in historische kaders en ontwikkelingen, geldt bij uitstek voor ruimtelijk-functionele en ruimtelijk-fysieke structuren. Maar ook ruimtelijke concepties en instituties die zijn gericht op planmatige aanpassing en wijziging van die structuren vertonen padaafhankelijkheid. Dit komt door traagheid in organisatieculturen, hun gewoontes, heersende discoursen, gevestigde belangen en inmiddels gerealiseerd beleid. Een eenmaal ingeslagen weg kan uitgroeien tot een doctrine ...

(De Klerk & Gomes, 2002: 357)

Padaafhankelijkheid vanuit een complexiteitstheoretisch perspectief is één van de manieren om de relatie tussen verleden en toekomst te beschrijven. Deze manier gaat verder dan het idee dat beleid, acties en gebeurtenissen uit het verleden invloed hebben op de toekomst. Het concept wordt vooral gebruikt om situaties te beschrijven of te verklaren waar door een gebrek aan diversiteit een suboptimale fit met de context is ontstaan waar het systeem zelf zeer moeilijk uit kan komen (zie bijvoorbeeld Schwartz, 2004; Goldstone, 1998; Arthur, 1989; David, 1985; Pierson, 2000; Vergne & Durand, 2010).

Padaafhankelijkheid wordt gezien als een eigenschap van een proces. Dit proces start vanuit een open situatie en wordt veroorzaakt door twee condities (contingentie en zelfver-

sterking). Zonder externe schokken bestaat de mogelijkheid dat het proces uiteindelijk resulteert in insluiting ('lock-in') (Vergne & Durand, 2010). Hieruit voortvloeiend kunnen padaafhankelijke processen in abstractie worden opgedeeld in drie opeenvolgende ideaaltypische fasen (zie Sydow e.a., 2009): (1) een preformatiefase waar sprake is van contingentie, (2) een formatiefase waar sprake is van zelfversterking en enige mate van contingentie, en (3) een insluitingsfase waar actoren als het ware gevangen zijn in het dominante handelingspatroon (zie bijvoorbeeld ook Mahoney, 2000; Arthur, 1994; 1996; Bednar e.a., 2012).

Deze drie fasen kunnen als denkoefening worden gebruikt om te beargumenteren dat collaboratieve participatieprocessen niet altijd even wenselijk zijn. Dit wordt in deze paragraaf gedaan door de drie weerbaarheidsvormen van paragraaf 2 te koppelen aan de drie padaafhankelijke fasen.

3.1

De preformatiefase: beperkt weerbare buurtgemeenschappen

In de preformatiefase is er nog geen sprake van een pad, maar van een 'chaotische situatie' van waaruit mogelijkwerwijs een pad kan ontstaan (zie bijvoorbeeld Goldstone, 1998; Mahoney, 2000; Pierson, 2000). Het is als het ware de startsituatie waarin sprake is van contingentie: acties en gebeurtenissen zijn mogelijk maar niet gedetermineerd (Arthur, 1989; Vergne & Durand, 2010). Als gevolg hiervan zijn in theorie alle oplossingsstrategieën nog mogelijk om het ervaren buurtprobleem aan te pakken (vgl. Goldstone, 1998; Mahoney, 2000; Pierson, 2000). Welk type oplossingsstrategie buurtbewoners uiteindelijk toe gaan passen als ze hier als collectief toe in staat zijn – de buurtgemeenschap bevindt zich dan echter in de formatiefase (zie paragraaf 3.2) – is in deze fase dan ook moeilijk te voorspellen (zie ook figuur 7.2 hieronder) (vgl. Liebowitz & Margolis, 1995; Bergh e.a., 2005). Dit betekent echter niet

dat mogelijke oplossingsstrategieën volledig onberekenbaar zijn (Sydow e.a., 2009). De begincondities zijn immers ook verankerd in maatschappelijke instituties, routines en praktijken die een gedeelte van het verleden reflecteren. Zo is het niet waarschijnlijk dat buurtbewoners hangjongeren met een honkbal-knuppel de buurt uit slaan. Dit wil niet zeggen dat het niet mogelijk is, maar wel dat het minder voor de hand ligt.

Een buurt waar sprake is van een chaotische situatie, is te typeren als een buurt waar (vooralsnog) geen robuuste basis is van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan. Enerzijds kan dit het gevolg zijn van sociale desorganisatie (Kleinhans & Bolt, 2010) (zie ook het idee van een *'poverty trap'*: hoofdstuk 4). Er wordt dan langs elkaar heen geleefd als gevolg van bijvoorbeeld meningsverschillen over de (on)geschreven buurtregels (Taylor, 2001) maar ook als gevolg van

een gebrek aan hulpbronnen, residentiële instabiliteit (oftewel veel verhuizingen), sociale netwerken met een te lage dichtheid en sociale heterogeniteit van de bevolking (Bursik & Grasmick, 1993; McCulloch, 2003; Sampson e.a., 1997; Sampson & Raudenbush, 1999). Naast de zichtbare fysieke en sociale problemen (*disorder*) gaat het bij sociale desorganisatie om het onvermogen van de lokale bevolking om bepaalde normen te handhaven en effectieve sociale controle uit te oefenen. Desorganisatie en normoverschrijdend gedrag leiden ertoe dat bewoners elkaar en de overheid wantrouwen en zich terugtrekken uit de publieke ruimte (Ross e.a., 2001; Uitermark & Duyvendak, 2006).

(Kleinhans & Bolt, 2010: 11)

Het is dan ook waarschijnlijk dat buurtgebonden tolerantie en buurtgebonden sociale cohesie in beperkte mate aanwezig zullen zijn. Dit heeft ook een negatieve invloed op de aantrekkelijkheid van de buurt (zie bijvoorbeeld Hortulanus, 1995; Koopman, 1995).

Anderzijds kan het ontbreken van een robuuste basis het gevolg zijn van 'weven'¹¹: het alledaags langs elkaar schuiven zoals in de vorm van een toevallig en eenmalig gesprekje in het voorbijgaan over een nieuwsgebeurtenis of in de vorm van knikken of groeten (Blokland, 2008; Reijndorp, 2004). We zien deze manier van samenleven bijvoorbeeld terug in een nieuwbouwwijk die net is opgeleverd. Deze vluchtige ontmoetingen dragen bij aan een gevoel van thuishoren, onderling vertrouwen en veiligheid in de buurt (Hipp & Perrin, 2006; Vermeij, 2008) en daarmee ook aan het ontstaan van een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontspringen. Voor het daadwerkelijk ontstaan van zelforganisatie is echter meer nodig dan 'weven', maar dan bevindt de buurt zich al in de formatiefase (zie paragraaf 3.2). Hoewel buurtgebonden sociale cohesie vooralsnog ontbreekt, is het waarschijnlijk dat de aantrekkelijkheid van de buurt niet negatief wordt beïnvloed door de manier van samenleven. Eén van de redenen hiervoor is dat er voldoende buurtgebonden tolerantie aanwezig is omdat er op een harmo-nieuze manier wordt samengeleefd (zie hoofdstuk 5).

Dat er in beide gevallen sprake is van weinig tot geen onderlinge verbondenheid wil nog niet zeggen dat buurtbewoners – op een sporadische uitzondering na – samenleven in een soort van collectieve eenzaamheid. In plaats van sociale contacten in de buurt hebben ze buurtoverstijgende sociale relaties (zie ook Van Engelsdorp Gastelaars 2003):

Netwerkstudies hebben aangetoond dat de buurt niet erg belangrijk is in het leven van mensen. Diverse onderzoeksresultaten tonen aan dat niet meer dan 10% van de persoonlijke relatienetwerken gevuld worden door burenelaties (Völker, 1999). Ook Van der Horst e.a., (2001)

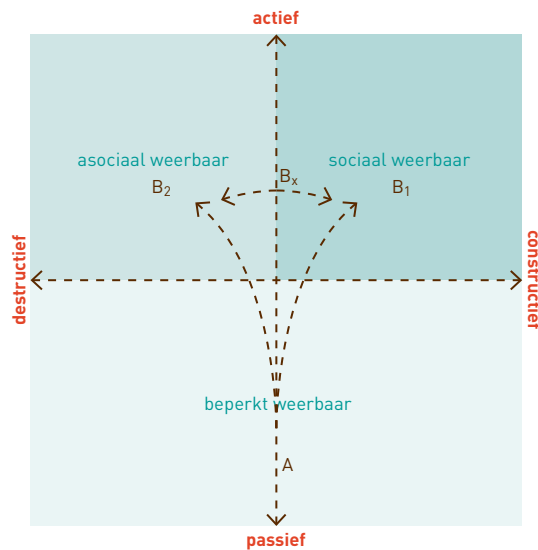
11 Het verschil tussen 'weven' en 'verknopen' (zie paragraaf 3.2) is uit te leggen aan de hand van draden. Wanneer draden worden geweven, worden ze over elkaar heen gelegd. Wanneer draden worden verknoot, worden ze aan elkaar verbonden door middel van een knoop.

betogen dat netwerken zich in de meeste gevallen onafhankelijk ontwikkelen van de gebouwde omgeving.

(Bolt & Torrance, 2005: 17)

Juist omdat bewoners een groot gedeelte van hun sociale leven buiten de buurt leven, is te veronderstellen dat er in potentie buurtoverstijgende culturele verbondenheid aanwezig is en dat er diversiteit in competenties voorhanden is die als bouwblokken kunnen fungeren voor oplossingsstrategieën om ervaren buurtproblemen op te lossen. Deze competenties zijn in deze fase echter nog niet 'verknoopt' zodat er van complementariteit en compatibiliteit nog geen sprake kan zijn (zie ook Blokland, 2008; hoofdstuk 5).

Een buurtgemeenschap waar sprake is van weinig tot geen verbondenheid, is in termen van paragraaf 2 te definiëren als beperkt weerbaar (zie ook figuur 7.2, hieronder). Buurtgebonden sociale cohesie is immers een voorwaarde voor een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan (zie hoofdstuk 5). In tegenstelling tot nieuwbouwwijken is het te verwachten dat deze verbondenheid vanuit de buurtgemeenschap zelf niet snel is te organiseren wanneer er sprake is van sociale desorganisatie, waardoor de buurtgemeenschap beperkt weerbaar blijft. In beide gevallen, echter, is de kans groot dat het huidige potentieel van het buurtnetwerk laag is, simpelweg omdat er weinig buurtgebonden sociale relaties zijn.



Figuur 7.2 Buurtgemeenschappen in de preformatiefase

Uitleg

Buurten die in de preformatiefase zitten, zijn te karakteriseren als beperkt weerbaar (A) (zie tekst). Wanneer zij een buurtprobleem ervaren en uiteindelijk in staat zijn om het probleem aan te pakken, is moeilijk te voorspellen of zij uiteindelijk een constructieve (B1) of een destructieve (B2) oplossingsstrategie kiezen. Als ze niet in staat zijn om het buurtprobleem aan te pakken, blijven ze beperkt weerbaar (A).

Is collaboratieve planning wenselijk wanneer buurtgemeenschappen beperkt weerbaar zijn?

Wanneer wordt afgegaan op de potentiële uitkomsten van collaboratieve participatieprocessen (zie paragraaf 1) dan is te stellen dat collaboratieve participatieprocessen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van weerbaarheid wanneer buurtgemeenschappen beperkt weerbaar zijn. Collaboratieve planning kan immers buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie bevorderen (zie paragraaf 1.1) juist omdat het buurtbewoners bij elkaar brengt en het bereiken van consensus als hoofddoelstelling heeft (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). Bovendien kunnen collaboratieve participatieprocessen bijdragen aan de mate van complementariteit en compatibiliteit van de competenties die in dat buurtgebonden netwerk aanwezig zijn (zie bijvoorbeeld Van Buuren & Edelenbos, 2005; Innes & Booher, 1999a; 2010; Healey, 2006).

Dat collaboratieve planning een positieve bijdrage kan leveren aan het stimuleren van weerbaarheid wil nog niet zeggen dat het in alle gevallen wenselijk is om in te zetten op collaboratieve participatieprocessen. Zo is het denkbaar dat collaboratieve planning ontoereikend is. Wanneer er in een buurtgemeenschap onvoldoende diversiteit in competenties aanwezig is om het ervaren buurtprobleem aan te pakken, kunnen collaboratieve participatieprocessen wel de buurtcohesie en de mate van complementariteit en compatibiliteit van de competenties die in het buurtnetwerk aanwezig zijn stimuleren, maar is het de vraag of die mate van complementariteit en compatibiliteit toereikend is om het buurtprobleem effectief aan te pakken. Collaboratieve planning brengt immers 'slechts' de potenties die bewoners bezitten bij elkaar, terwijl nieuwe competenties noodzakelijk kunnen zijn om het ervaren probleem op te lossen. Empowermentachtige interventies die gericht zijn op het bevorderen van competenties, vaardigheden en andere vormen van kennis kunnen dan ook noodzakelijk zijn (zie hoofdstukken 3 en 9 voor voorbeelden), dan wel voordat ingezet wordt op collaboratie dan wel tijdens het participatieproces.

Wanneer er wel voldoende competenties in een buurt aanwezig zijn – zoals in de meeste gevallen is te verwachten – kan collaboratieve planning juist overbodig zijn. In pas opgeleverde geherstructureerde wijken of nieuwbouwwijken, bijvoorbeeld, is het gebruikelijk dat de nieuwbakken buurtbewoners elkaar in het begin regelmatig opzoeken om kennis te maken of – maar dan bevindt de buurt zich al in de formatiefase – om als collectief iets gedaan te krijgen voor hun blok of straat (zie bijvoorbeeld Welling, 2009). De geschiedenis van het welzijnswerk leert dat professionele 'bemoeienis' dan juist kan leiden tot een afzijdige houding van bewoners omdat de perceptie kan ontstaan dat professionals de ervaren buurtproblemen wel oplossen (zie hoofdstuk 2, paragraaf 4; Achterhuis, 1979). Collaboratieve planning leidt dan tot passiviteit en remt duurzame vormen van zelforganisatie in plaats van deze te stimuleren. Het faciliteren van bewonersinitiatieven lijkt in deze gevallen een meer vruchtbare en goedkopere oplossing (zie ook hoofdstuk 9).

3.2

De formatiefase: sociaal weerbare buurtgemeenschappen

Niet alle contingente gebeurtenissen en beslissingen in de preformatiefase leiden tot padafhankelijkheid (Sydow e.a., 2009)¹². Onder specifieke condities kan er zich echter een pad ontwikkelen¹³ van (on)geschreven regels met

12 Bergh en collega's (2005) stellen echter dat "evolutionaire systemen met veel diversiteit ... een relatief grote kans [hebben] om een padafhankelijk proces te volgen, aangezien de grote diversiteit op zichzelf reeds impliceert dat het onwaarschijnlijk is dat een eerder aangedane toestand opnieuw wordt bezocht" (Bergh e.a., 2005: 38).

13 Dit gebeurt wanneer (een serie van) contingente acties en gebeurtenissen een grotere invloed op de beginsituatie hebben dan andere contingente acties en gebeurtenissen én wanneer dit leidt tot een zichzelf versterkende dynamiek (Vergne & Durand, 2010).

betrekking tot de leefstijl in de buurt. Elke stap verder langs dat pad leidt in deze fase tot het attractiever worden van dat pad waardoor er een zichzelf bevestigende cirkel ontstaat om verder langs dat pad te lopen (zie ook figuur 7.3, pagina 152) (vgl. David, 1985; Arthur, 1994)¹⁴. Er ontstaat dan een buurtcultuur op basis waarvan gebeurtenissen als 'normaal' of 'abnormaal' worden beschouwd (zie ook hoofdstuk 5).

In relatie tot buurtgemeenschappen is dit terug te zien wanneer bewoners naast hun buurtversterkende sociale relaties elkaar steeds vaker en herhaaldelijk gaan ontmoeten: er wordt niet alleen meer 'geweven' – zoals in de preformatiefase het geval was – maar ook 'verknoot' (zie ook Blokland, 2008). Ze zijn geen 'vreemden' meer voor elkaar – zoals dat het geval was in de preformatiefase – maar 'vertrouwde vreemden' (vgl. Blokland, 2006; Reijndorp, 2004). Dit betekent niet dat ze de deur bij elkaar plat lopen, maar eerder dat er kleine instrumentele diensten worden uitgewisseld en dat er dagelijkse praatjes worden gehouden over het weer of een gebeurtenis of situatie in de wijk (Lupi e.a., 2007; Völker, 1999; Blokland, 2008). Er is niet alleen een werkbare balans gevonden tussen afstand houden (buurtgebonden tolerantie) en er voor elkaar zijn wanneer dat nodig is (buurtgebonden sociale cohesie) (Crow e.a., 2002) maar er is ook een bepaalde mate van consensus over de buurtcultuur ontstaan die zich steeds verder ontwikkelt. Deze buurtgebonden sociale relaties hebben over het algemeen het kenmerk van wat in de sociologie wordt gezien als 'zwakke banden' (Granovetter, 1973; 1983; Putnam, 2000; Völker, 2009; Woolcock, 1998). Ze vormen bruggen naar andere sociale netwerken en informatie, waardoor het onder andere voor het collectief gemakkelijker wordt om ervaren buurtproble-

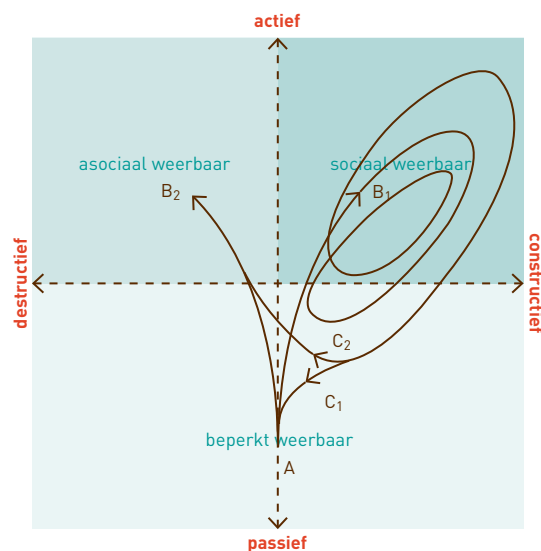
men succesvoller aan te pakken. Eén van de resultaten is dan ook dat er een robuuste basis ontstaat van actieve en/of slapende verbanden van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontspringen.

Deze robuuste basis wordt, wanneer wordt afgegaan op het idee van padafhankelijkheid, in deze fase versterkt door de aanwezigheid van diversiteit in competenties (vgl. Sydow e.a., 2009; Bednar e.a., 2012; Arthur, 1994). Hoewel de verbondenheid tussen de bewoners een negatieve invloed heeft op de mate van diversiteit – en daardoor ook op de bandbreedte van mogelijke keuzes voor (bouwblokken van) oplossingsstrategieën – is een groot gedeelte van de diversiteit uit de preformatiefase behouden gebleven (idem.).

Naast deze robuuste basis is het ook aannemelijk dat buurten in de formatiefase beschikken over adaptief vermogen. Reden hiervoor is enerzijds de aanwezigheid van diversiteit in competenties in het buurtnetwerk. Het is immers nu mogelijk om op zoek te gaan naar complementariteit en compatibiliteit van competenties (zie hoofdstuk 5). Anderzijds is het aannemelijk dat bewoners in deze fase naast buurtgebonden sociale relaties hun sociale netwerk buiten de buurt hebben weten te behouden: vrienden en familie wonen vaak elders en werken, sporten en winkelen is meestal niet buurtgebonden (Bolt & Torrance, 2005; Duyvendak & Hurenkamp, 2004; Forrest & Kearns, 2001). Deze buurtversterkende sociale netwerken dragen bij aan de mate van flexibiliteit doordat ze toegang geven tot (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën die in het buurtnetwerk niet aanwezig zijn maar ook omdat ze ertoe bijdragen dat buurtgemeenschappen problemen oplossen in lijn met maatschappelijke conventies (zie hoofdstuk 5).

In termen van paragraaf 2 is dan ook te stellen dat buurtgemeenschappen in de formatiefase sociaal weerbaar zijn. Er is sprake van een werkbare balans tussen afstand houden (buurtgebonden tolerantie) en er voor elkaar zijn wanneer dit nodig is (buurtgebonden sociale cohesie). Dit leidt tot een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen

14 Dit pad kan ontstaan door toenemende schaalopbrengsten (David, 1985; Arthur, 1994) maar kan ook het gevolg zijn van andere factoren als "Emotional reactions (uncertainty avoidance, intergroup revenge, etc.), cognitive biases (selective perception, blind spots, implicit theories, etc.) and even political processes (gaining and maintaining power, reciprocal negotiation)" (Sydow e.a., 2009: 694).



Figuur 7.3 Buurtgemeenschappen in de formatiefase

Uitleg Buurten die in de formatiefase zitten, zijn te definiëren als sociaal weerbaar (B1): ze zijn in staat om buurtproblemen op een constructieve wijze aan te pakken (zie tekst voor uitleg). Door ontwikkelingen als selectieve migratieprocessen kunnen omslagpunten ontstaan waardoor buurten evolueren naar beperkt weerbare (via C1 naar A) of asociaal weerbare (via C2 naar B2) constellaties.

ontstaan. Deze basis wordt versterkt door de aanwezigheid van diversiteit in competenties. Bovendien zijn deze buurtgemeenschappen in staat om zich aan te passen aan hun relevante omgeving, variërend van ervaren problemen vanuit die omgeving tot maatschappelijke conventies. Reden hiervoor is dat bewoners hun buurtoverstijgende sociale relaties hebben weten te behouden. Dit draagt bij aan buurtversterkende culturele verbondenheid.

Is collaboratieve planning wenselijk wanneer buurtgemeenschappen sociaal weerbaar zijn?

Hoewel collaboratieve participatieprocessen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van weerbaarheid (zie paragraaf 2), lijken ze in de formatiefase overbodig. Het is immers aannemelijk dat buurtgemeenschappen in deze fase zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten zijn: ze zijn al weerbaar op een constructieve manier (zie ook figuur 7.3). Wanneer professionals toch een collaboratief

participatieproces starten, lopen ze net als bij de preformatiefase het gevaar dat het resultaat uiteindelijk contraproductief is. Bewoners kunnen zich uiteindelijk afzijdig gaan houden omdat professionals het probleem wel oplossen – het zogenaamde *free rider* gedrag (zie Kleinhans & Bolt, 2010). Het faciliteren van bewonersinitiatieven lijkt in deze gevallen productiever en goedkoper (zie hoofdstuk 9).

Dat collaboratieve participatieprocessen niet wenselijk lijken te zijn wanneer buurtgemeenschappen al sociaal weerbaar zijn, betekent niet dat ze in alle gevallen overbodig zijn in deze fase. Reden hiervoor is dat weerbaarheid van buurtgemeenschappen geen statisch gegeven is, maar als emergente eigenschap van de buurt co-evolueert met de relevante context (zie ook hoofdstuk 4) (vgl. Axelrod & Cohen, 2000; Levin, 1998; Holland, 1995). Door groeiende onvrede met bijvoorbeeld de woning, woonomgeving, de instroom van huishoudens met lagere inkomens of een

andere etnische achtergrond en/of nieuwbouw-ontwikkelingen in de nabije omgeving, kan de aantrekkelijkheid van de buurt afnemen. Hierdoor kan er een uitstroom op gang komen van relatief kapitaalkrachtige¹⁵ bewoners en een instroom van bewoners die relatief kapitaalarm zijn. Deze selectieve migratieprocessen kunnen leiden tot omslagpunten waardoor buurt-gemeenschappen evolueren naar beperkt weerbare of (uiteindelijk) tot mogelijk asociaal weerbare constellaties (zie figuur 7.3) (vgl. Leidelmijer e.a., 2011; Pinkster, 2008; Temkin & Rohe, 1996; Wilson, 1987).

Wanneer sociaal weerbare buurtgemeenschappen naar minder wenselijke vormen van weerbaarheid dreigen te evolueren, kan collaboratieve planning juist wel een rol spelen doordat het oude en nieuwe buurtbewoners bij elkaar brengt. Afhankelijk van de problematiek kunnen ondersteunende maatregelen noodzakelijk zijn om het 'zelfreinigende vermogen' te herstellen. Wanneer de ontwikkeling richting een constellatie neigt die te karakteriseren is als beperkt weerbaar, lijken ondersteunende empowermentachtige interventies gericht op competentieontwikkeling noodzakelijk (zie hoofdstuk 9). Wanneer de ontwikkeling richting asociale weerbaarheid neigt, kunnen naast empowermentachtige interventies gericht op het versterken van competenties ook repressieve en/of fysieke interventies een bijdrage leveren aan het sociaal weerbaar houden of krijgen van de buurtgemeenschap (zie paragraaf 3.3, hieronder).

3.3

De insluitingsfase: asociaal weerbare buurtgemeenschappen

De zichzelf versterkende dynamiek in de formatiefase kan bij afwezigheid van externe schokken – zoals interventies – leiden tot een constellatie waar weinig of geen diversiteit in (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën meer

is (vgl. Bergh e.a., 2005; Pierson, 2000; Vergne & Durand, 2010). In deze insluitingsfase is de bandbreedte van mogelijke keuzes voor oplossingsstrategieën dermate versmald dat het heersende globale actiepatroon keer op keer wordt herhaald (Sydow e.a., 2009; Bednar e.a., 2012). Buurtbewoners zijn hier als het ware gevangen in hun eigen buurtgemeenschap, waardoor het moeilijk voor ze is om uit een dergelijke situatie weg te komen of om als collectief van type oplossingsstrategie te wisselen (zie ook figuur 7.4, volgende pagina) (vgl. bijvoorbeeld Arthur, 1994; 1996; Pierson, 2000; Mahoney, 2000; Sydow e.a., 2009; Bednar e.a., 2012; Goldstone, 1998).

In relatie tot buurtgemeenschappen is dit terug te zien wanneer de buurt steeds meer synoniem wordt met het sociale leven: waar er in de formatiefase nog sprake was van een goed ontwikkeld buurtoverstijgend netwerk, is er in deze fase juist sprake van interne gerichtheid. Buurtbewoners zijn geen 'vertrouwde vreemden' meer maar steeds vaker 'vertrouwen'. Ze zijn goede vrienden geworden waar ze eerder nog kennissen waren.

De zwakke sociale relaties tussen bewoners zijn in deze fase dan ook steeds vaker 'sterke banden' geworden. Deze sterke banden kunnen leiden tot een sterke interne gerichtheid (Putnam, 2000; Pinkster, 2008), waarbij buurtgebonden tolerantie steeds verder afneemt:

Hoe groter de interne cohesie en integratie van een groep, des te strikter haar grenzen worden gemarkeerd en bewaakt. Een hoge mate van vertrouwen tussen de groepsleden onderling gaat veelal gepaard met wantrouwen ten aanzien van buitenstaanders. Een sterke interne sociale cohesie is vaak verbonden met het denken in termen van geestverwanten en buitenstaanders, met vijandbeelden over andere groepen. Sociale cohesie kan de vorm krijgen van een sterke interne gerichtheid van groepen, gepaard met een drang tot het zich afsluiten van de samenleving in bredere zin en het hanteren van groepsnormen die op gespannen voet staan met wat in de omringende samenleving als juist wordt beschouwd.

(De Hart, 2002: 5)

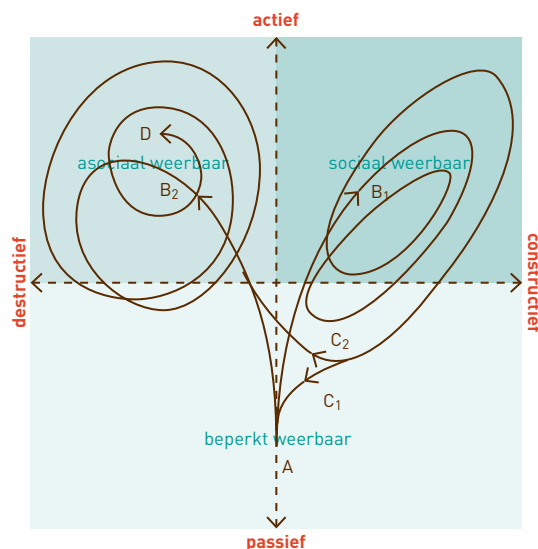
15 Niet in de zin van inkomen maar in de zin van hulpbronnen zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Dit proces kan zichzelf enerzijds versterken doordat de buurtbewoners zich prettig voelen bij hun gedragscodes en zich niet prettig voelen bij de gedragscodes in de wereld buiten hun buurt of wijk (Pinkster, 2008) en anderzijds doordat de aantrekkelijkheid voor buitenstaanders afneemt. Dit is het geval wanneer bewoners van andere wijken de buurt in kwestie mijden vanwege het slechte imago (zie bijvoorbeeld Hortulanus, 1995; Koopman, 2007). Eén van de gevolgen is dat de diversiteit in competenties steeds verder afneemt. Het sociale netwerk van de buurtgemeenschap wordt steeds homogener (Pinkster, 2008; Kasinitz & Rosenberg, 1996).

Buurtten die gekarakteriseerd worden door een sterke interne verbondenheid in combinatie met een zwakke buurtoverstijgende culturele verbondenheid zijn nog steeds weerbaar (zie ook het idee van een *'rigidity trap'*: hoofdstuk 4). Ze hebben immers een sterk ontwikkeld buurtgebonden netwerk van waaruit vormen van

zelforganisatie kunnen ontstaan. Dit is bijvoorbeeld te zien wanneer een buurt het recht in eigen hand neemt ten opzichte van buitenstaanders (denk aan het prostitueevoorbeeld uit hoofdstuk 4) of wanneer er collectief actie wordt ondernomen tegen gezagsdragers (zie bijvoorbeeld Elshout, 2006; Olgun, 1995). Opvallend hierbij is dat er vaak voor vergelijkbare oplossingsstrategieën wordt gekozen wanneer er een probleem wordt ervaren (lees bijvoorbeeld Elshout, 2006). Blijkbaar is de diversiteit in competenties nog groot genoeg om binnen de smalle bandbreedte van vergelijkbare oplossingsstrategieën compatibel te zijn.

Hoewel buurtgemeenschappen in deze insluitingsfase kunnen worden gedefinieerd als weerbaar omdat ze een robuuste basis hebben, zijn ze echter maar ten dele flexibel. Enerzijds zijn ze wel in staat om zich aan te passen aan het ervaren probleem; anders zijn ze immers beperkt weerbaar. Blijkbaar is er dan ook



Figuur 7.4 Buurtgemeenschappen in de insluitingsfase

Uitleg

Buurtten die in de insluitingsfase zitten, zijn te definiëren als asociaal weerbaar (B2): ze zijn in staat om buurtproblemen op te lossen maar doen dit op een destructieve wijze (zie tekst voor uitleg). Wanneer buurtgemeenschappen in deze fase komen, houden ze zich als het ware zelf gevangen (D): het is moeilijk om op eigen kracht uit deze constellatie te komen.

voldoende complementariteit van competenties om het ervaren probleem aan te pakken. Anderzijds doen ze dit echter op een manier die slecht samengaat met maatschappelijke conventies, mede als gevolg van een relatief tekort aan buurtoverstijgende culturele waarden (zie Putnam, 2000; Field, 2008). In plaats van sociaal weerbaar, kunnen buurten in deze fase in de terminologie van paragraaf 2 dan ook worden gedefinieerd als asociaal weerbaar.

Is collaboratieve planning wenselijk wanneer buurtgemeenschappen asociaal weerbaar zijn?

Hoewel collaboratieve planning een positieve bijdrage kan leveren aan het stimuleren van weerbaarheid (zie paragraaf 2), lijken dergelijke participatieprocessen in een situatie waarin sprake is van asociale weerbaarheid niet wenselijk. Reden hiervoor is dat collaboratieve planning de interne cohesie en de complementariteit en compatibiliteit van het potentieel van het buurtnetwerk versterkt (zie paragraaf 2). Met andere woorden: collaboratieve planning kan leiden tot het stimuleren van de al aanwezige interne gerichtheid, terwijl juist externe gerichtheid en diversiteit in competenties ontbreken.

Het lijkt dan ook verstandiger om in dergelijke situaties te kiezen voor interventies die de sterke interne verbondenheid kunnen doorbreken (De Kam & Needham, 2003). Dit kan bijvoorbeeld door repressieve maatregelen te nemen of door fysiek in te grijpen (De Kam & Needham, 2003). In het laatste geval worden er nieuwe buurtgemeenschappen gecreëerd omdat slechts een klein gedeelte van de oorspronkelijke bewoners terugverhuist (Kleinmans & Kruythoff, 2002), waardoor het padafhankelijke proces weer van voren af aan begint. Ook sociale interventies die gericht zijn op competenties, vaardigheden en kennis kunnen bijdragen aan het doorbreken van de interne gerichtheid (zie hoofdstuk 3 voor voorbeelden). Ditzelfde geldt voor interventies die buurtoverstijgende sociale relaties bevorderen (denk bijvoorbeeld aan werk, cultuur en sport).

3.4

Conclusie: collaboratieve participatie is niet altijd wenselijk

In deze paragraaf zijn de drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid uit paragraaf 2 – beperkt weerbaar, sociaal weerbaar en asociaal weerbaar – gekoppeld aan de drie ideaaltypische fasen van padafhankelijkheid – de preformatie-, formatie- en insluitingsfase. Aan de hand hiervan is beargumenteerd dat collaboratieve participatieprocessen niet altijd wenselijk zijn wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid het doel is.

Wanneer buurtgemeenschappen beperkt weerbaar zijn, kunnen collaboratieve participatieprocessen bijdragen aan het stimuleren van weerbaarheid doordat het bewoners bij elkaar brengt. Dit kan een positief effect hebben op buurtgebonden sociale cohesie en op buurtgebonden tolerantie, maar ook op complementariteit en compatibiliteit van) competenties (zie paragraaf 1). Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Enerzijds is dit te zien wanneer deze verbondenheid zich zonder professionele hulp ontwikkelt zoals vaak het geval is in nieuwbouwwijken. Het toepassen van collaboratieve planning kan dan zelfs contraproductief werken omdat het *free rider* gedrag in de hand kan werken. Het faciliteren van bewonersinitiatieven lijkt dan verstandiger. Anderzijds kan het ontbreken van 'voldoende' diversiteit in competenties en/of een rijk buurtoverstijgend netwerk ertoe leiden dat het bij elkaar brengen van bewoners ontoereikend is bij het stimuleren van weerbaarheid. Aanvullende interventies gericht op buurtoverstijgende sociale relaties en competenties, vaardigheden en kennis lijken in dit geval dan ook noodzakelijk te zijn (zie paragraaf 3.1).

Wanneer buurtgemeenschappen sociaal weerbaar zijn, lijken collaboratieve participatieprocessen overbodig te zijn omdat er al sprake is van sociale weerbaarheid. Dit is echter niet altijd het geval. Wanneer deze buurtgemeenschappen evolueren richting een constellatie die kan worden gekarakteriseerd als beperkt of asociaal weerbaar, kan collaboratieve planning

van waarde zijn omdat het bewoners bij elkaar brengt. Wanneer de situatie neigt naar 'beperkt weerbaar' kunnen echter wel ondersteunende empowermentachtige interventies gericht op competenties noodzakelijk zijn. Als buurtgemeenschappen evolueren richting asociale weerbaarheid kunnen naast deze empowermentachtige interventies ook fysieke en/of repressieve interventies een bijdrage leveren (zie paragraaf 3.2).

Wanneer buurtgemeenschappen asociaal weerbaar zijn, lijken collaboratieve participatieprocessen niet wenselijk. Reden hiervoor is dat het waarschijnlijk is dat collaboratieve planning de interne gerichtheid van de buurtgemeenschap versterkt omdat dergelijke participatieprocessen buurtgebonden cohesie stimuleren. Om deze interne gerichtheid te doorbreken, lijkt het in deze fase verstandiger om in te zetten op repressieve en fysieke interventies, empowermentachtige interventies gericht op competenties en interventies gericht op buurtoverstijgende sociale relaties.

Concluderend is dan ook te stellen dat collaboratieve planning een bijdrage kan leveren aan het stimuleren van sociale weerbaarheid. Dit geldt echter niet voor elk geval en dat is afhankelijk van de situatie. Het lijkt dan ook verstandig om eerst te onderzoeken welke vorm van weerbaarheid aanwezig is in de buurt en in welke richting deze zich lijkt te ontwikkelen, voordat een keuze wordt gemaakt voor het vormgeven van het participatieproces.

4

De kansen en beperkingen van collaboratieve planning vanuit bekwaamheid en bereidheid van bewoners om te participeren

In onze zoektocht naar condities waaronder collaboratieve planning een positieve bijdrage kan leveren aan het stimuleren van sociale weerbaarheid gaat het niet alleen om de (on)wenselijkheid van collaboratieve participatieprocessen maar ook om de (on)mogelijkheid ervan. Waar hier op wordt gedoeld is de bereidheid en de bekwaamheid van bewoners om te participeren op collaboratieve wijze^{16 17}. Bekwaamheid verwijst hier naar de competenties en vaardigheden die bewoners bezitten terwijl bereidheid verwijst naar de motivatie van bewoners om verantwoordelijkheid te nemen (zie ook Jager-Vreugdenhil, 2011). In deze paragraaf wordt beargumenteerd dat beide condities van invloed zijn op het al dan niet slagen van een collaboratief participatieproces.

16 Uiteraard gaat de vraag of collaboratieve planning mogelijk is verder dan de bereidheid en bekwaamheid van bewoners. Het gaat bijvoorbeeld ook om de vraag of politieke en professionele actoren bereid en bekwaam zijn om een collaboratief participatieproces te starten met bewoners (zie bijvoorbeeld Van Buuren & Edelenbos, 2008).

17 Bereidheid en bekwaamheid van actoren zijn niet alleen in het wijkbeleid en op bewoners van toepassing. De Roo (2007), bijvoorbeeld, laat zien dat deze condities als criteria kunnen worden gebruikt om de kans op succes bij actor consulterende manieren van planning te vergroten. Ook het CEA (1998) gebruikt bereidheid en bekwaamheid als condities. Zij stelt voor om deze condities te gebruiken om te bepalen of lagere overheden in staat zijn om nieuwe verantwoordelijkheden te kunnen dragen in het kader van decentralisatie (zie ook Hut, 1999).

4.1

Bekwaamheid: kunnen bewoners hun eigen belang op collaboratieve wijze koppelen aan het algemene belang?

Bekwaamheid refereert aan de vraag of actoren in een planningsproces over de competenties en vaardigheden beschikken om deel te nemen in het planningsproces op de voorwaarden vanuit dat voorgestelde proces (Jager-Vreugdenhil, 2011; Van Buuren & Edelenbos, 2008; De Roo, 2007; CEA, 1998). Toegepast op collaboratieve planning betekent dit dat bewoners – en de andere actoren – bekwaam dienen te zijn om deel te nemen op basis van de vier ideale gesprekscondities: (1) openheid in de zin van inclusiviteit en vrijheid van spreken, (2) communicatie op basis van begrijpelijkheid, oprechtheid, legitimiteit en feitelijke waarheid binnen de context van het planningsvraagstuk, (3) communicatie op basis van argumenten in plaats van macht, en (4) toewijding om consensus te bereiken zonder strategische acties (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Sager, 2009).

Niet alle belanghebbenden zijn echter even competent om volwaardig mee te doen in het planningsproces. Daarom, zo stellen voorstanders van collaboratieve planning, kan het noodzakelijk zijn dat bewonersorganisaties worden ondersteund (Innes, 2004; Wellbank e.a., 2000). Dit kan bijvoorbeeld door een financiële vergoeding voor de tijd die bewoners erin steken (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Osborne e.a., 2002). Ook het inhuren van professionele hulp om technische problemen te kunnen bespreken en beleidsjargon te begrijpen, het (voor)bediscussieren van agendapunten voor de formele bijeenkomst en het ontwikkelen van strategieën om tijdens de bijeenkomst hun punt te maken (Anastacio e.a., 2000) zijn goede manieren om minder bekwame bewonersgroepen te ondersteunen. Tijdens de bijeenkomsten zelf kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van simpele, niet-technische vaktaal zodat bewoners(groepen) hun standpunten weloverwogen kunnen maken en een grotere toegang hebben tot informatie (Susskind & Ozawa, 1984).

Wellicht één van de belangrijkste 'bekwaamheidseisen' voor het slagen van een collaboratief proces is dat deelnemers in staat zijn om hun eigen belang te kunnen verbinden met het algemene belang (Elster, 1997; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). De vraag is echter of bewoners(groepen) – en andere belanghebbenden – ook met die intentie naar de overlegtafel komen. Het wijkplatform in Het Arnhemse Broek, bijvoorbeeld, werd tot een paar jaar terug bemand door een groep 'oorspronkelijke Broekenaren'. Deze groep beheerste met zijn gedrag en houding ook het sociale klimaat in de buurt. In de zomer, bijvoorbeeld, werd tot diep in de nacht buiten gezeten, lawaai gemaakt en bier gedronken. Wanneer medebuurtbewoners hier wat van zeiden, volgde een grote mond of erger: de wil van deze groep was wet. De groepsleden hadden als het ware het bewonersdeel van het wijkplatform gegijzeld. Andere bewoners durfden geen zitting te nemen in het wijkplatform omdat ze zich niet veilig voelden bij deze groep oorspronkelijke Broekenaren. De oorspronkelijke Broekenaren, op hun beurt, hadden er geen belang bij om hun positie op te geven. Het opgeven van hun eigen belang zou namelijk resulteren in meer grip van de overheid op hun sociale leven. Ze hadden er dan ook alle belang bij om 'andersdenkende' bewoners monddood te houden of te maken.

Ook het vermogen om in het participatieproces samen te werken op basis van gelijkwaardigheid en 'het betere argument', is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een collaboratief proces. Dit vermogen is echter een betwist uitgangspunt in de planologische theorie. Waar voorstanders van collaboratieve planning ervan uitgaan dat dit mogelijk is, zijn er ook planningsbenaderingen waarin onderhandelen of overtuigen het mechanisme is om te komen tot oplossingen voor planningsvraagstukken (zie voor beknopte overzichten Lane, 2005; Woltjer, 2000). 'Agonistische planning', bijvoorbeeld, is een communicatief rationele planningsbenadering die uitgaat van competitie en strijd tussen visies, betekenissen, discoursen, waarden en normen over een planningsvraagstuk. Theoretici als Mouffe

(1999), Hillier (2002), Pløger, (2004) en Gunder (2003) erkennen dat collaboratieve processen het vermogen hebben om gedeelde belangen en betekenissen te genereren. Tegelijkertijd, echter, worden deze processen juist gevormd als antwoord op een pluriformiteit aan belangen en interesses. Juist hierom, zo beargumenteren ze, kunnen planningsprocessen niet ontsnappen aan strijd en strategisch handelen over deze belangen, betekenissen en waarden. Brand en Gaffikin (2006) laten bijvoorbeeld zien dat collaboratieve planning in een context als Noord-Ierland leidt tot eufemisme, consensus over te algemene zaken en dubbelzinnigheden omdat een collaboratief participatieproces geen ruimte laat voor meer 'oprechtere' participatieprocessen om diepgewortelde en tegenover elkaar staande wereldbeelden te bespreken. Een collaboratief participatieproces is dan ook onmogelijk (Hillier, 2003). Daarom, zo stellen deze theoretici, is het noodzakelijk om deze concurrerende waarden te mobiliseren "towards democratic design" (Mouffe, 2000: 15) in een setting waarin meningsverschillen worden gerespecteerd (Pløger, 2004). Het helder krijgen van standpunten en het overtuigen van andere belanghebbenden is hier het doel van het planningsproces (Kaza, 2006).

4.2

Bereidheid: zijn bewoners gemotiveerd om verantwoordelijkheid te nemen?

Participatie is een recht en geen plicht. Bewoners zijn dan ook vrij in hun keuze om al dan niet deel te nemen in het planningsproces (zie bijvoorbeeld Callahan, 2007). Bereidheid – de motivatie van bewoners om verantwoordelijkheid te nemen (Jager-Vreugdenhil, 2011; Kleinhans & Bolt, 2010) – kan dan ook gezien worden als een basisconditie voor het slagen van collaboratieve participatieprocessen. Reden hiervoor is dat collaboratieve participatieprocessen de meeste kans van slagen hebben wanneer alle belanghebbenden aan tafel zitten of worden vertegenwoordigd (zie hoofdstuk 6; zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes & Booher, 2010).

Niet iedere bewoner, zo is op te maken uit de collaboratieve literatuur, is echter even bereid om deel te nemen. Door zwakkere groepen te ondersteunen (Wellbank e.a., 2000), bijvoorbeeld in de vorm van een financiële vergoeding (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Osborne e.a., 2002), door het type bijeenkomst te veranderen (zie bijvoorbeeld Lowndes e.a., 2001a; 2001b) of door te werken met vertegenwoordigers van bewonersgroepen (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010), kan rekening worden gehouden met een gebrekkige bereidheid om (op collaboratieve wijze) te participeren.

In deze studie ligt de primaire interesse niet in mogelijkheden om bewoners te verleiden om te participeren. Wat hier in de belangstelling staat zijn juist de onderliggende redenen waarom ze wel, al dan niet deelnemen. Deze onderliggende redenen geven immers aanwijzingen om de hoofdvraag van deze studie te beantwoorden: Is bewonersparticipatie te baseren op samenwerking en gelijkwaardigheid en zo ja, leidt dit tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in krachtwijken?

Er zijn tal van redenen waarom bewoners kunnen besluiten om (niet) te participeren. Enerzijds kunnen morele redenen een rol spelen om te participeren. Bewoners nemen dan deel omdat ze een moreel besef hebben dat het goed is om te participeren in beleidsinitiatieven gericht op hun buurt. Bewoners die op grond van deze reden participeren worden door Van den Brink (2002) de 'verantwoordelijken' genoemd; bereid om vanuit ideologische motieven te participeren ten gunste van het publieke belang. Anderzijds spelen de verwachtingen die bewoners hebben van het participatieproces een grote rol: de inzet wordt als het ware afgewogen tegen de opbrengst (Van Buuren & Edelenbos, 2008). Van den Brink (2002) noemt burgers die vanuit deze motieven participeren 'pragmatici' – gericht op het eigen belang – en 'buitenstaanders' – de burgers die geen behoefte hebben om te participeren.

Als het gaat om de vraag wat deelname oplevert, dan kunnen er verschillende redenen zijn. Een veel gehoord argument is dat negatieve ervaringen uit het verleden een

grote rol spelen om niet meer te participeren. Deelnemen aan een participatieproces kost immers tijd en energie. Wanneer de inzet niet resulteert in invloed op het beleid kunnen burgers besluiten om in de toekomst niet meer deel te nemen (Van Buuren & Edelenbos, 2008; Edelenbos e.a., 2006; Van Marissing, 2005):

[D]ikwijs ontstaan spanningen tussen de participerende burgers en hun gemeentebestuur: de burgers vragen serieus genomen te worden, onder meer doordat het resultaat van hun inspanningen wordt gerespecteerd. Het gemeentebestuur daarentegen beroept zich op de eigen omspannende verantwoordelijkheid, op de noodzaak van integrale afweging, die toch niemand behalve het gekozen bestuur tot stand kan brengen. Zo ontstaan teleurstellingen, die niet zelden uitmonden in een weigering van burgers om in het vervolg nog verder te participeren.

(In 't Veld, 2010: 108)

Het is deze reden die voorstanders van collaboratieve participatieprocessen ook vaak aanhalen in hun argument om te kiezen voor collaboratie in plaats van inspraak (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2004; Forester, 1989; Healey, 2006).

Naast deze procesgerelateerde reden zijn er ook een aantal onderling gerelateerde inhoudelijke redenen relevant als het gaat om de bereidheid van bewoners om deel te nemen aan een (collaboratief) planningsproces. Eén van die redenen is de vraag of het onderwerp van participatie aansluit bij persoonlijke interesses of ervaren problemen in de buurt. Een andere reden voor het al dan niet participeren is het ingeschatte risico van het deelnemen: denk aan het voorbeeld van de oorspronkelijke Broekenaren hierboven. Het intimiderende gedrag van deze groep kan – ondanks de ideaaltypische openheid van collaboratieve planningsprocessen (zie bijvoorbeeld Sager, 2009; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; hoofdstuk 6) – ertoe leiden dat andere bewoners niet participeren in het planningsproces (zie ook Kleinhans & Bolt, 2010; Ultermark & Duyvendak, 2006). Een derde reden is de vraag wat andere buurt-

bewoners doen. Enerzijds kan dit leiden tot 'free rider' gedrag en anderzijds kan de sociale druk van participerende bewoners ook leiden tot actieve participatie van andere buurtbewoners (Kleinhans & Bolt, 2010).

Deze inhoudelijke redenen refereren in feite aan een onderliggende grondhouding ten aanzien van de buurt: is de sociale en fysieke woonomgeving zoals deze wordt ervaren door de individuele bewoners belangrijk genoeg om actief te worden? Deze vraag is mede afhankelijk van de mate van buurtgebonden cohesie en tolerantie zoals deze wordt ervaren door de buurtbewoners, maar ook van de mate van buurtoverstijgende culturele verbondenheid (zie hoofdstuk 5 en paragraaf 3 hierboven). Hoe meer interne verbondenheid, hoe meer de buurt een bron is voor sociale identiteiten en het gevoel van 'erbij horen' (vgl. Castells, 1997; Forrest & Kearns, 1999; Galster, 2001) en hoe meer bereidheid bewoners hebben om zich in te zetten voor hun buurt (Kanne, 2013). Hoe meer buurtoverstijgende verbondenheid, hoe meer de buurt als socialiseringseenheid en identiteitsverstrekker moet 'concurreren' met andere vormen van socialisatiegedrag. Buurtoverstijgende sociale relaties scheppen immers beperkingen in tijd (zie bijvoorbeeld Van Buuren & Edelenbos, 2008; Hägerstrand, 1982) maar beïnvloeden ook de vraag of bewoners inhoudelijk zijn geïnteresseerd in het participeren in 'wijkplanningsprocessen'.

De laatste decennia lijkt buurtoverstijgende culturele verbondenheid te zijn toegenomen ten koste van buurtgebonden vormen van sociale cohesie (zie bijvoorbeeld Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001; De Hart, 2002; Horst e.a., 2001). Door technologische ontwikkelingen en processen als urbanisatie, globalisatie, privatisering, een grotere mobiliteit, herstructurering van de verzorgingsstaat en de overgang naar de informatiesamenleving zijn mensen minder gebonden aan hun buurt (Bolt & Torrance, 2005; Van der Horst e.a., 2001). Zo wonen vrienden en familie vaak niet meer in dezelfde buurt of wijk, werken bewoners meestal niet in de buurt waar ze wonen en besteden ze hun vrije tijd grotendeels buiten de buurt:

Netwerkstudies hebben aangetoond dat de buurt niet erg belangrijk is in het leven van mensen. Diverse onderzoeksresultaten tonen aan dat niet meer dan 10% van persoonlijke relatienetwerken gevuld worden door burenelaties (Völker, 1999). Ook Van der Horst e.a. (2001) betogen dat netwerken zich in de meeste gevallen onafhankelijk ontwikkelen van de gebouwde omgeving. Omdat levensritmes nu niet meer hetzelfde zijn, komen burens elkaar minder vaak tegen en is het leven in een buurt anoniemer.

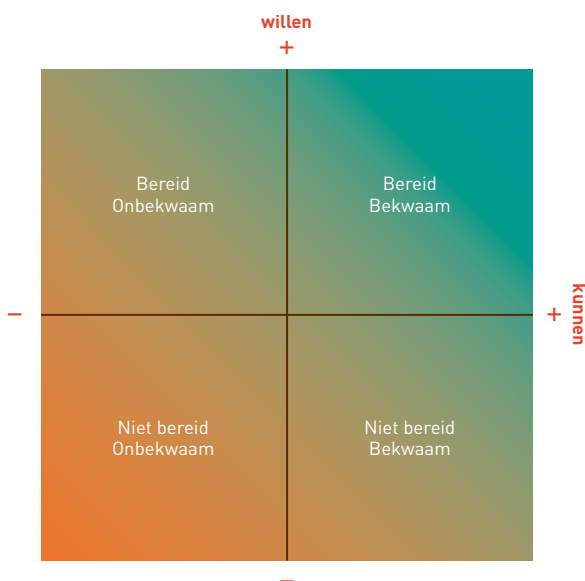
(Bolt & Torrance, 2005: 17)

De vraag is dan ook of bewoners in de huidige tijdgeest nog bereid zijn om deel te nemen in collaboratieve participatieprocessen in hun buurt. Oftewel: zijn collaboratieve participatieprocessen nog mogelijk?

4.3

Conclusie: collaboratieve participatieprocessen zijn niet altijd mogelijk

Bekwaamheid en bereidheid van bewoners om deel te nemen in het planningsproces is van invloed op de (on)mogelijkheid van een collaboratief participatieproces (zie hierboven). Bekwaamheid refereert hier aan de competenties en vaardigheden om deel te nemen (Jager-Vreugdenhil, 2011; Van Buuren & Edelenbos, 2008) op basis van de vier ideaaltypische voorwaarden van collaboratieve planning: (1) openheid in de zin van inclusiviteit en vrijheid van spreken, (2) communicatie op basis van begrijpelijkheid, oprechtheid, legitimiteit en feitelijke waarheid binnen de context van het planningsvraagstuk, (3) communicatie op



Figuur 7.5 Bereidheid en bekwaamheid als twee basiscondities voor (collaboratieve) planningsprocessen. (Gebaseerd op De Roo, 2007; CEA, 1998)

Uitleg Collaboratieve participatieprocessen zijn pas mogelijk wanneer bewoners bereid zijn om te participeren en bekwaam zijn om dit te doen volgens de voorwaarden van collaboratieve planning. Hoe minder bekwaam en/of hoe minder bereid bewoners zijn, hoe onmogelijker een collaboratief participatieproces wordt. Dit is in deze figuur met kleuren aangegeven: hoe groener hoe meer mogelijk, hoe roder hoe minder mogelijk.

basis van argumenten, en (4) toewijding om consensus te bereiken zonder strategische acties (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Sager, 2009). Bereidheid refereert aan de motivatie van bewoners om deel te nemen (Jager-Vreugdenhil, 2011). Willen ze verantwoordelijkheid nemen in het planningsproces? Naast ideologische redenen spelen verwachtingen over de opbrengst van het participeren een grote rol (Van Buuren & Edelenbos, 2008). Deze verwachtingen kunnen enerzijds te maken hebben met voorgaande participatieprocessen en anderzijds met inhoudelijke redenen als interesse in buurtaangelegenheden, de ervaren druk van buurtgenoten en de ingeschatte risico's die zijn verbonden aan het deelnemen (Kleinhans & Bolt, 2010).

Wanneer beide condities tegen elkaar worden afgezet in een matrix (zie figuur 7.5, pagina 160), wordt duidelijk dat collaboratieve participatieprocessen niet in alle gevallen mogelijk zijn. Hoe minder bewoners bereid en in staat zijn om te participeren op basis van de voorwaarden van collaboratieve planning, hoe groter de kans dat een collaboratief participatieproces niet mogelijk is. Tot op zekere hoogte is dit te ondervangen met ondersteunende acties. Waar het gaat om competenties en vaardigheden kunnen 'educatieve' en andere ondersteunende acties een rol spelen. Als het gaat om bereidheid, dan kunnen informerende en enthousiasmerende acties van waarde zijn.

5

Synthese: rechtvaardige processen leiden niet altijd tot gewenste uitkomsten

Hoewel planningsprocessen uiteindelijk worden beoordeeld op hun normatieve inhoudelijke uitkomsten (Campbell en Marshall, 1999), wordt deze vraag in communicatief rationele planningsbenaderingen als collaboratieve planning nauwelijks gesteld. In deze planningsbenaderingen lijkt er een geloof te zijn dat rechtvaardige processen leiden tot rechtvaardige uitkomsten (Fainstein, 2000). Wat goed en rechtvaardig is, zo beargumenteert onder andere Healey (1996), zou het product moeten zijn van lokale consensusprocessen die zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid, samenwerking en het 'betere' argument (zie bijvoorbeeld ook Innes & Booher, 2010).

'Rechtvaardige processen' als collaboratieve planning leiden echter niet altijd tot gewenste uitkomsten gegeven de doelstellingen van het beleid (zie ook Campbell & Marshall, 1999; Fainstein & Fainstein, 1996). Collaboratieve participatieprocessen kunnen een bijdrage leveren aan het stimuleren van weerbaarheid van buurtgemeenschappen. Collaboratie in wijkplanningsprocessen kan immers leiden tot het versterken van buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie en kan daarmee de aantrekkelijkheid van de buurt beïnvloeden, maar kan ook leiden tot het bevorderen van diversiteit in en compatibiliteit en complementariteit van competenties die in het buurtnetwerk aanwezig zijn (zie paragraaf 1). De daadwerkelijke bijdrage van deze processen is echter afhankelijk van specifieke condities (zie paragrafen 3 en 4). Deze omstandigheden bepalen in welke mate collaboratieve planning wenselijk en mogelijk is.

Collaboratieve planning is niet altijd wenselijk

In een situatie waar sprake is van weinig verbondenheid tussen bewoners, zoals dat het geval is bij beperkt weerbare buurtgemeenschappen, kunnen collaboratieve participatie-

processen wenselijk zijn omdat ze bewoners bij elkaar brengen (zie paragraaf 3.1). Dit is echter niet altijd het geval. Enerzijds kunnen ze ontoereikend zijn wanneer er weinig diversiteit in competenties aanwezig is in het buurtnetwerk. Collaboratieve planning brengt immers 'slechts' de potenties die bewoners bezitten bij elkaar, terwijl nieuwe competenties noodzakelijk kunnen zijn om het ervaren probleem op te lossen. Aanvullende interventies gericht op het bevorderen van competenties en vaardigheden kunnen dan ook noodzakelijk zijn, dan wel tijdens het proces dan wel voorafgaand aan het proces. Anderzijds kunnen collaboratieve participatieprocessen overbodig zijn wanneer er juist sprake is van een constellatie die rijk is aan (diversiteit in) competenties en buurtoverstijgende sociale relaties. In nieuwbouwwijken, bijvoorbeeld, is het aannemelijk dat bewoners elkaar, zonder professionele interventie, opzoeken (zie Welling, 2009). In dergelijke gevallen verknopen bewoners hun competenties uit eigen beweging en ontstaat er mogelijk als vanzelf een sociaal weerbare buurtgemeenschap. Collaboratieve planning kan dan zelfs contraproductief zijn omdat het *free rider* gedrag kan uitlokken (Kleinmans & Bolt, 2010). Het faciliteren van bewonersinitiatieven lijkt in deze gevallen productiever.

In een situatie waar sprake is van sociaal weerbare buurtgemeenschappen lijken collaboratieve participatieprocessen niet wenselijk te zijn (zie paragraaf 3.2). Ze beschikken als het ware over zelfreinigend vermogen om sociaal weerbaar te blijven. Reden hiervoor is dat ze zowel voldoende buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, buurtoverstijgende sociale verbondenheid en aantrekkelijkheid bezitten als voldoende (diversiteit in) competenties hebben. Het faciliteren van bewonersinitiatieven lijkt hier voldoende om deze buurtgemeenschappen sociaal weerbaar te houden. Dit is echter niet altijd het geval. Wanneer buurten bijvoorbeeld evolueren naar minder wenselijke vormen van weerbaarheid als gevolg van selectieve migratieprocessen (vgl. Leidelmijer e.a., 2011; Pinkster, 2008), kan collaboratieve planning wel van waarde zijn

omdat het bewoners bij elkaar brengt. Afhankelijk van de problematiek kunnen er dan echter ook aanvullende interventies noodzakelijk zijn. Wanneer de buurtgemeenschap beweegt richting een beperkt weerbare vorm kunnen empowermentachtige interventies gericht op competenties een rol spelen. Wanneer de buurt richting een constellatie neigt die te karakteriseren is als asociaal weerbaar kunnen naast deze empowermentachtige interventies ook fysieke ingrepen, repressieve maatregelen en interventies gericht op buurtoverstijgende sociale relaties van waarde zijn.

In een situatie waarin sprake is van asociaal weerbare buurtgemeenschappen lijken collaboratieve participatieprocessen niet wenselijk te zijn (zie paragraaf 3.3). Hoofddreden hiervoor is dat collaboratieve planning buurtgebonden vormen van cohesie stimuleert, terwijl asociaal weerbare buurtgemeenschappen juist sterk intern gericht zijn. Om de interne gerichtheid te doorbreken, lijkt het in deze fase verstandiger om in te zetten op repressieve en fysieke interventies, empowermentachtige interventies gericht op competenties en interventies gericht op buurtoverstijgende sociale relaties.

Collaboratieve planning is niet altijd mogelijk

Naast de vraag of 'rechtvaardige processen' als collaboratieve planning wenselijk zijn gegeven de doelstelling van het beleid, is het ook de vraag of collaboratieve participatieprocessen mogelijk zijn. Ook dit is niet altijd het geval. Enerzijds is het de vraag of bewoners (en uiteraard andere actoren) bekwaam zijn om hun eigen belang te verbinden met het publieke belang door middel van samenwerking, op basis van gelijkwaardigheid en door gebruik te maken van het 'betere argument' (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Sager, 2009). Zo gebruikten de 'oorspronkelijke Broekenaren' het participatieproces om hun eigen naar binnen gerichte wijze van leven in stand te houden ten koste van andere bewoners (zie paragraaf 4.1). Anderzijds is het twijfelachtig of bewoners bereid zijn om te participeren in wijkgerichte planningsprocessen (zie paragraaf 4.2). De buurt, zo is de overtuiging,

wordt immers steeds minder belangrijk in het dagelijkse leven van bewoners (Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001), terwijl buurtgebonden vormen van cohesie juist bijdragen aan de bereidheid van bewoners om zich in te zetten voor hun buurt (Kanne e.a., 2013). De vraag is dan ook of collaboratieve participatieprocessen binnen de context van het wijkenbeleid nog mogelijk zijn in de huidige tijdgeest.

Vooruitblik: van theorie naar empirie

Waar in dit hoofdstuk theoretisch is beargumenteerd dat collaboratieve planning niet altijd wenselijk en mogelijk is wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid het doel is, wordt in de volgende twee hoofdstukken onderzocht hoe het met de (on)wenselijkheid en (on)mogelijkheid gesteld is in de Arnhemse praktijk. In deze hoofdstukken zal enerzijds worden beargumenteerd dat collaboratieve participatieprocessen een rol kunnen spelen in het bevorderen van sociale weerbaarheid. Anderzijds, echter, is het inzetten van alleen collaboratieve participatieprocessen onvoldoende. Een strategie waarin participatieprocessen gebaseerd op zelfsturing, collaboratie en paternalisme gelijktijdig worden ingezet, lijkt de weg voorwaarts.



DEEL IV

EMPIRIE



Waar komen we vandaan?

Weerbaarheid is in het vorige deel gedefinieerd als het vermogen van een buurtgemeenschap om enerzijds zelforganiserend naar binnen en anderzijds adaptief naar buiten te blijven (zie hoofdstuk 4; vgl. bijvoorbeeld Gunderson & Holling, 2002; Walker e.a., 2002; Holland, 1995; Walldrop, 1992). Om zelforganiserend naar binnen te blijven, lijken buurtgebonden vormen van cohesie en buurtgebonden tolerantie twee noodzakelijke condities te zijn (zie hoofdstuk 5; vlg. De Roo, 2012). Om adaptief naar buiten te blijven, zijn buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt twee belangrijke voorwaarden (zie hoofdstuk 5; vlg. De Roo, 2012).

Hoewel collaboratieve participatieprocessen een positieve invloed kunnen hebben op weerbaarheid (zie hoofdstuk 7, paragraaf 1), is dit niet altijd het geval. Collaboratieve planning kan onwenselijk zijn omdat collaboratie soms overbodig en soms niet doeltreffend lijkt te zijn (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3). Ook kan collaboratieve planning onmogelijk zijn omdat bewoners niet bereid zijn om verantwoordelijkheid te nemen in het planningsproces en/of niet bekwaam zijn om op voorwaarden van collaboratieve planning deel te nemen (zie hoofdstuk 7, paragraaf 4).

Waar gaan we naartoe?

Conform de hoofdvraag van deze studie, wordt in de komende twee hoofdstukken dieper ingegaan op de (on)wenselijkheid en (on)mogelijkheid van collaboratieve planning. In het eerstvolgende hoofdstuk, hoofdstuk 8, wordt beargumenteerd dat het waarschijnlijk is dat collaboratieve planning onmogelijk is in de Arnhemse praktijk van het krachtwijkenbeleid. Dit wordt gedaan aan de hand van een enquête gehouden in de vijf Arnhemse krachtwijken. Wie participeert er (niet) in het vormgeven en uitvoeren van interventies gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de buurt en waarom? De analyse van de enquête-data laat zien dat verreweg de meeste bewoners niet willen participeren behalve wanneer er sprake is van eigenbelang. Daarnaast is er sprake van een structurele scheve representatie

in deze participatieprocessen. Deze bevindingen leveren vragen op over de mogelijkheid en wenselijkheid van collaboratieve participatieprocessen in de context van probleemwijken. Zo wordt onder meer beargumenteerd dat het toepassen van collaboratieve participatie op basis van de huidige participantenconstellatie ertoe kan leiden dat asociale vormen van weerbaarheid worden gestimuleerd in plaats van sociale weerbaarheid.

Juist omdat collaboratieve participatieprocessen onmogelijk en onwenselijk lijken te zijn in de context van probleemwijken, wordt in hoofdstuk 9 gezocht naar alternatieven hoe participatieprocessen effectiever zouden kunnen worden vormgeven. Op basis van de manieren waarop uitvoerende professionals de relatie met bewoners vormgeven, wordt gesuggereerd dat er drie hoofdmanieren zijn om bewonersparticipatie in te richten: organisatiegestuurd, maatschappelijk gedreven en een hybride tussenvorm. Bij een organisatiegestuurde werkwijze is sprake van bevoogdende planning. Hier bepalen professionals of, en hoe bewoners participeren. Bij een maatschappelijk gedreven werkwijze is sprake van faciliterende planning. Hier geven professionals bewoners alle vrijheid om zelf te bepalen hoe ze zaken aanpakken. Bij een hybride gedreven werkwijze is sprake van collaboratieve planning. Hier wordt het participatieproces ingericht op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid.

Alle drie de sturingsmodellen hebben hun eigen waarde in het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. Beargumenteerd wordt dat een organisatiegestuurde werkwijze het meest effectief is bij asociale vormen van weerbaarheid. Een maatschappelijk gedreven werkwijze komt het meest tot zijn recht bij sociaal weerbare buurtgemeenschappen. Een hybride werkwijze is het meest geschikt voor beperkt weerbare buurtgemeenschappen. Participatieprocessen gebaseerd op of vergelijkbaar met collaboratieve planning hebben dan ook een rol in het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken, zolang ze maar gecomplementeerd worden met organisatiegestuurde en maatschappelijk gedreven participatieprocessen.

8 Over de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van collaboratieve participatieprocessen¹⁸

Zijn bewoners bereid en bekwaam om te participeren



Collaboratieve participatieprocessen zijn mede afhankelijk van de mate van bereidheid van bewoners om verantwoordelijkheid te nemen in het planningsproces en van de bekwaamheid van deze bewoners om te deel te nemen op de voorwaarden van collaboratieve planning (zie hoofdstuk 7). In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe het in de Arnhemse probleemwijken is gesteld met deze bereidheid en bekwaamheid. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee vragen:

- 1 *Wie participeert (niet) in het vormgeven en uitvoeren van interventies gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de buurt? En*
- 2 *Waarom participeren deze bewoners al dan niet in deze planningsprocessen?*

Wanneer voorstanders van collaboratieve planning deze vragen beantwoorden, is het antwoord vaak dat de opzet van huidige participatieprocessen uiteindelijk leidt tot het niet participeren (zie bijvoorbeeld Davies, 2001). Reden hiervoor is dat bewoners in deze participatieprocessen symbolische beslissingsbevoegdheid hebben. Participatieprocessen met symbolische beslissingsbevoegdheid

¹⁸ Dit hoofdstuk is gebaseerd op het volgende artikel: Nienhuis, I.M., T. van Dijk & G. de Roo (2011) Let's collaborate! But who's really collaborating? Individual interests as a leitmotiv for urban renewal and regeneration processes. *Planning Theory & Practice*, 12 (1), pp. 95-109.

... do not satisfy members of the public that they are being heard; they seldom can be said to improve the decisions that agencies and public officials make; and they do not incorporate a broad spectrum of the public. ... Most often these methods discourage busy and thoughtful individuals from wasting their time going through what appear to be nothing more than rituals designed to satisfy legal requirements.

(Innes & Booher, 2004: 419)

Voorstanders van collaboratieve planning lijken een punt te hebben wanneer ze claimen dat huidige participatiemethoden te paternalistisch en te topdown zijn (zie bijvoorbeeld Hulst e.a., 2008; Van Buuren & Edelenbos, 2008). Zo mogen bewoners meestal inspreken, maar wat er met hun inspraak wordt gedaan is aan de gemeente of de verantwoordelijke professionele organisatie met een maatschappelijk oogmerk. Bovendien wordt er niet of nauwelijks teruggekoppeld wat er met de inspraak wordt gedaan. Los van de vraag of er daadwerkelijk iets wordt gedaan met de inspraak ontstaat dan het beeld dat ze wel worden gehoord maar dat ze niet serieus worden genomen. Het resultaat is dan dat bewoners uiteindelijk niet meer participeren in het vormgeven van (programma's van) interventies, plannen, projecten en/of maatregelen. Ook in de Arnhemse participatiepraktijken is symbolische beslissingsbevoegdheid één van de redenen voor bewoners om niet (meer) te participeren, getuige de volgende exemplarische citaten:

Citaat 1

Er verandert toch bijna niets. Ik heb bij Buurt-preventie jaren gezeten, maar luisteren naar

ons, ho maar. Vergaderen, vergaderen, de één na de andere ondersteuner ging weg en de wijkagent. Ik ben totaal over de gemeente Arnhem ontevreden. Zo heb ik gevraagd naar één drempel: geen geld dus ging niet door, ondanks het racen door de Warmelolaan en geen controle van de politie.

(bewoner 1)

Citaat 2

Op foto's die wij over de verloedering gemaakt hebben, wordt niet gereageerd. Dit werkt niet bevorderend voor de activiteiten die men als vrijwilliger onderneemt!

(bewoner 2)

Citaat 3

Ik ben in het verleden in een andere plaats actief geweest binnen een pilot buurtpreventie. Mijn ervaringen zijn dat gemeenten vaak logge instellingen zijn die zichzelf graag in de kijker spelen. En als het erop aankomt niet de medewerking verlenen zodat mensen vanzelf ophouden actief te zijn. Jammer, maar het ergste vond ik dat diezelfde gemeente ook nog zei: 'wij hebben er alles aan gedaan, maar de mensen willen niet!' Ik vind dat je met een duidelijk plan iedereen zo veel mogelijk moet betrekken. Ik zal er sceptisch over blijven maar hoop dat een dergelijk plan handen en voeten krijgt in onze wijk, gesteund door dan ook iedereen.

(bewoner 3)

Citaat 4

In de 37 jaar dat ik hier woon, heb ik zitting gehad in de wijkvereniging en de bewonerscommissie van de corporatie. Uit de wijkvereniging ben ik gestapt omdat men bij de gemeente tegen een muur praat. De bewonerscommissie is door de commissie opgeheven, omdat de corporatie maling aan de commissie had en tegen de wil van de commissie in zijn eigen gang ging.

(bewoner 4)

Citaat 5

Als je praat over beleidsnota's dan vind ik nog steeds dat dat toch vooral gebakken wordt in het gemeentehuis. Er heeft wel vaak enig consult

plaatsgevonden. Het is altijd een topdown proces. Ik bedenk wat, dat is in de gemeente besproken en dan gaan we dat vervolgens in de wijk neerzetten. Het zou eigenlijk andersom moeten. Wat is de wijk, wat speelt daar, wat doet zich daar voor qua problemen en hoe los je dat op.

(professional 1)

Het is echter te simpel om te beweren dat een 'ontmoedigend participatieritueel' de enige reden is om niet te participeren. Mathers en collega's (2008), bijvoorbeeld, suggereren dat leefstijlen een doorslaggevende rol hebben in de beslissing om al dan niet deel te nemen in participatieprocessen:

We would suggest that our findings show that certain residents in these areas, rather than demonstrating a 'lack of inclination' or sense of 'apathy' towards involvement in NDC activities (at any level), are making an active decision of avoidance. Without consideration from, and recognition of, the residents' perspective, the socio-cultural context within which their decisions relating to involvement are made, remain hidden. As a consequence, explanations of non-participating remain incomplete and may even be skewed.

(Mathers e.a., 2008: 601)

Mathers en collega's laten in feite zien dat sociale participatieprocessen en leefstijlen van invloed zijn op de beslissing om al dan niet te participeren. Hoewel dit op zichzelf geen vreemde constatering is, kan dit grote gevolgen hebben voor de mogelijkheid en wenselijkheid om participatieprocessen op collaboratieve wijze op te zetten. Het betrekken van alle belanghebbenden – inclusief bewoners of een representatieve vertegenwoordiging van de populatie – is immers een noodzakelijke voorwaarde voor collaboratieve participatieprocessen (zie hoofdstuk 6). Tegelijkertijd, echter, zijn bewoners vrij om zelf te beslissen om al dan niet te participeren (Callahan, 2007), terwijl de buurt of wijk als socialiserings-eenheid steeds minder belangrijk wordt (zie hoofdstuk 7).

Leefstijlen en sociale participatie kunnen dan ook wel eens van doorslaggevend belang zijn voor de (on)mogelijkheid van collaboratieve participatieprocessen. Hebben bewoners nog wel tijd om te participeren in wijkgerichte planningsprocessen? Zijn ze nog wel geïnteresseerd en zijn ze (nog) gemotiveerd om een bijdrage te leveren? Wanneer dit niet het geval is, dan staat een aantal van de potentiële positieve uitkomsten van collaboratieve planning onder druk.

Leeswijzer

Een veel gehoorde reden waarom bewoners niet participeren, is dat ze niet bereid zijn tijd te investeren in planningsprocessen waar ze wel mogen inspreken maar waar niet naar hen wordt geluisterd. Hoewel er een kern van waarheid in deze redenering zit, is het te simpel om te stellen dat een gebrek aan daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid de enige reden is waarom bewoners besluiten al dan niet te participeren. Voor het stimuleren van participatie is het daarom niet alleen belangrijk hoe het participatieproces wordt gestructureerd, maar ook dat er een beter begrip is van de (veranderende) sociaal-culturele redenen waarom bewoners besluiten al dan niet te participeren. Om deze redenen beter te kunnen begrijpen, wordt in paragraaf 1 de hypothese geformuleerd dat participatie in wijkgerelateerde planningsprocessen afhankelijk is van leefstijlen. In paragraaf 2 wordt de methode van dit deelonderzoek beschreven. Deze bestaat uit een schriftelijke enquête gehouden in vijf Arnhemse achterstandswijken. De resultaten van deze enquête worden beschreven in paragraaf 3. Hier wordt een categorisatie van bewoners voorgesteld op basis van hun participatiebereidheid en hun daadwerkelijke participatiegedrag. Deze categorisering wordt vervolgens gekoppeld aan onderliggende factoren als gemeenschapsgevoel, persoonlijke situatie en attitudes ten opzichte van participatie.

De conclusie van dit deelonderzoek – paragraaf 4 – is dat leefstijlen verklaren waarom bewoners al dan niet (bereid zijn te)

participeren. Dit heeft twee grote gevolgen voor collaboratieve participatieprocessen in de context van probleemwijken. Ten eerste lijkt het vormgeven en uitvoeren van beleid waarbij sprake is van een representatieve vertegenwoordiging niet mogelijk. Ten tweede staat de potentieel positieve bijdrage van collaboratieve participatieprocessen aan het stimuleren van weerbaarheid onder druk, gegeven de huidige participantenconstellatie. De slotconclusie is dat het onmogelijk is om sociale weerbaarheid te stimuleren op basis van alleen collaboratieve participatieprocessen.

1

Hypothese: participatie van bewoners in wijkgerichte planningsprocessen wordt gestructureerd door de leefstijlen van bewoners

Leefstijlen zijn geprefereerde patronen van manifest gedrag en routines gebaseerd op latente attitudes en kennis (zie bijvoorbeeld Chaney, 1996; Sobel, 1981). Leefstijlen zijn geen statische entiteiten, maar dynamische processen: ze zijn voortdurend in beweging. Beperkingen en kansen – zoals tijd en geld – structureren leefstijlen (zie bijvoorbeeld Hägerstrand, 1982) maar ook de mogelijkheid van bewoners om te participeren in leefstijlgroepen (Chaney, 1996). Daarnaast kunnen individuele bewoners 'lid' zijn van meerdere 'leefstijlgroepen' (Bourdieu, 1984; Giddens, 1991).

In westerse samenlevingen, waaronder de Nederlandse, zijn individuele leefstijlen in het algemeen niet meer afhankelijk van de buurt waar een bewoner woont (Forrest & Kearns, 2001; Duyvendak & Hurenkamp, 2004). Hoewel het 'buurten' en het bieden van hulp aan burens een belangrijke activiteit blijft, worden buurtoverstijgende banden steeds belangrijker (Guest & Wierzbicki, 1999). Door technologische ontwikkelingen en sociaal-culturele processen als urbanisatie, globalisatie, privatisering, een grotere mobiliteit, herstructurering van de verzorgingsstaat en de overgang naar de informatiesamenleving zijn mensen steeds minder gebonden aan hun buurt (zie bijvoorbeeld Bolt & Torrance, 2005; Van der Horst e.a., 2001). Zo wonen vrienden en familie vaak niet meer in dezelfde buurt, zijn sportverenigingen en hobbyclubs vaak buiten de buurt gelegen en recreëren we steeds vaker achter de computer. Eén van de consequenties is dat leefstijlen steeds dynamischer en gedifferentieerder worden. Buurtbewoners zijn immers vaak lid van meerdere (niet buurtgebonden) 'leefstijlgroepen' en/of zien zichzelf of andere buurtbewoners (niet) als onderdeel van de buurtgemeenschap. Het participeren in

planningsprocessen in de buurt of wijk is dan ook geen vanzelfsprekendheid. Het is immers waarschijnlijk dat deze transitie invloed heeft op zowel het aantal bewoners dat participeert in planningsprocessen gericht op het verbeteren van de leefbaarheid van de buurt – het daadwerkelijke participatiegedrag – als op de redenen waarom bewoners besluiten al dan niet te participeren – de bereidheid om te participeren.

Gezien vanuit het bovenstaande perspectief is het waarschijnlijk dat bewonersparticipatie in planningsprocessen in toenemende mate afhankelijk is van leefstijlen. De hypothese luidt dan ook dat leefstijlen het participatiegedrag en de bereidheid om te participeren structureren. Meer precies, hoe meer economisch kapitaal en hoe meer buurtoverstijgende sociale relaties buurtbewoners hebben, hoe selectiever hun interesse in buurtaangelegenheden is en hoe minder ze (bereid zijn om te) participeren in interventies gericht op het verbeteren van de leefbaarheid van hun buurt. Tegenovergesteld, hoe meer buurtgebonden sociale relaties, hoe 'natuurlijker' de interesse wordt in buurtaangelegenheden en hoe meer buurtbewoners (bereid zijn te) participeren in (programma's van) interventies, plannen, projecten en maatregelen om de leefbaarheid in hun buurt te verbeteren.

De bovenstaande hypothese lijkt simpel, maar als de data haar bevestigt, is het waarschijnlijk dat het onmogelijk is om wijkgerichte planningsprocessen als het krachtenwijkenbeleid vorm te geven op basis van collaboratieve planning. Voor collaboratieve participatieprocessen is het immers sterk aan te bevelen dat alle belanghebbenden zijn betrokken of representatief worden vertegenwoordigd (zie hoofdstuk 6). Bovendien kan dit gevolgen hebben voor de mate waarin (collaboratieve) planningsprocessen in staat zijn om sociale weerbaarheid in deze wijken te stimuleren. Buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, aantrekkelijkheid van de buurt en buurtoverstijgende culturele verbondenheid zijn vier condities die buurtgemeenschappen in staat stellen om weerbaar te blijven (zie hoofdstuk 5). Als de data de

hypothese bevestigt dan bestaat er een kans dat de interne gerichtheid van de bewoners met veel buurtgebonden sociale relaties te sterk wordt bevorderd en dat als gevolg hiervan de buurtgebonden tolerantie tussen de twee bewonersgroepen en de aantrekkelijkheid van de buurt afneemt. In de discussie wordt hier verder op ingegaan.

2

Methode: schriftelijke enquête

In 2007 is een enquête gehouden in de vijf Arnhemse achterstandswijken: Het Arnhemse Broek, de Geitenkamp, Presikhaaf West, Malburgen en Klarendal. 856 respondenten (17.1%) hebben deze schriftelijke enquête beantwoord.¹⁹

Ondanks de zorgvuldigheid in het verspreiden en vormgeven van de vragenlijst is het waarschijnlijk dat bewoners met veel buurtbinding vaker de vragenlijst invullen en retourneren. Het is dan ook te verwachten dat het aantal respondenten dat daadwerkelijk participeert in wijkgerelateerde planningsprocessen in werkelijkheid lager is. Daarnaast is een fundamentele bias van schriftelijke enquêtes als deze de non-respons van laag- en ongeletterde bewoners. Ongeveer vijftien procent van de Arnhemse bevolking is laag- of ongeletterd (Jongeneelen e.a., 2009). Professionals schatten het percentage laag-/ongeleletterden in de vijf onderzoekswijken echter tussen de twintig en dertig procent. Om potentiële bias ten aanzien van etniciteit te voorkomen is de vragenlijst in drie talen verstuurd: Nederlands, Turks en Arabisch.

19 De enquête is op te vragen bij de auteur.

3

Resultaten

Om de veronderstelde relatie tussen participatie in wijkgerichte planningsprocessen en leefstijlen te testen, is het daadwerkelijke participatiegedrag, de bereidheid om te participeren en onderliggende factoren die mogelijkkerwijs een verklaring kunnen geven voor het participatiegedrag en de participatiebereidheid onderzocht. De onderliggende factoren zijn gegroepeerd in drie categorieën: gemeenschapsgevoel, persoonlijke situatie en attitudes ten aanzien van de bereidheid om te participeren. In het uitwerken van de vragenlijst zijn de antwoorden gestructureerd rondom het participatiegedrag en de bereidheid om te participeren. Op deze manier is het mogelijk om participatie in planningsprocessen te relateren aan leefstijlen van bewoners.

Hieronder worden eerst het participatiegedrag en de bereidheid om te participeren beschreven (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 staat het gemeenschapsgevoel centraal, in paragraaf 3.3 de persoonlijke situatie en in

paragraaf 3.4 de attitudes ten opzichte van (de bereidheid tot) participatie.

3.1

Participatiegedrag en participatiebereidheid

Om de graad van participatie vast te stellen, is aan de respondenten gevraagd of ze het afgelopen jaar actief zijn geweest in projecten om de leefbaarheid en veiligheid van hun buurt/wijk te verbeteren. Dertien procent van de respondenten stelde dat ze (zeer vaak) actief zijn geweest, terwijl vierenzestig procent (bijna) nooit actief is geweest (zie tabel 1).

Om de participatiebereidheid vast te stellen, is aan de respondenten gevraagd of ze bereid zijn om in de nabije toekomst actief te worden in projecten gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van hun buurt/wijk. Bereidheid is een zachte variabele. Dit betekent dat de gegeven antwoorden positiever kunnen zijn dan in werkelijkheid het geval is. Deze vraag is echter wel belangrijk om te stellen omdat bewoners die niet hebben geparticipeerd

	Nooit	Bijna Nooit	Soms	Vaak	Heel vaak
Bent u het afgelopen jaar actief geweest in buurt- /wijkprojecten om de leefbaarheid en veiligheid van uw buurt/wijk te verbeteren?	47.8	16.2	22.6	6.1	7.2
<hr/>					
	Zeker niet	Waarschijnlijk niet	Misschien	Waarschijnlijk wel	Zeker wel
Bent u bereid om in de nabije toekomst actief te worden in buurt- / wijkprojecten om de leefbaarheid en veiligheid van uw buurt/wijk te verbeteren?	10.3	19.7	41.2	18.1	10.8

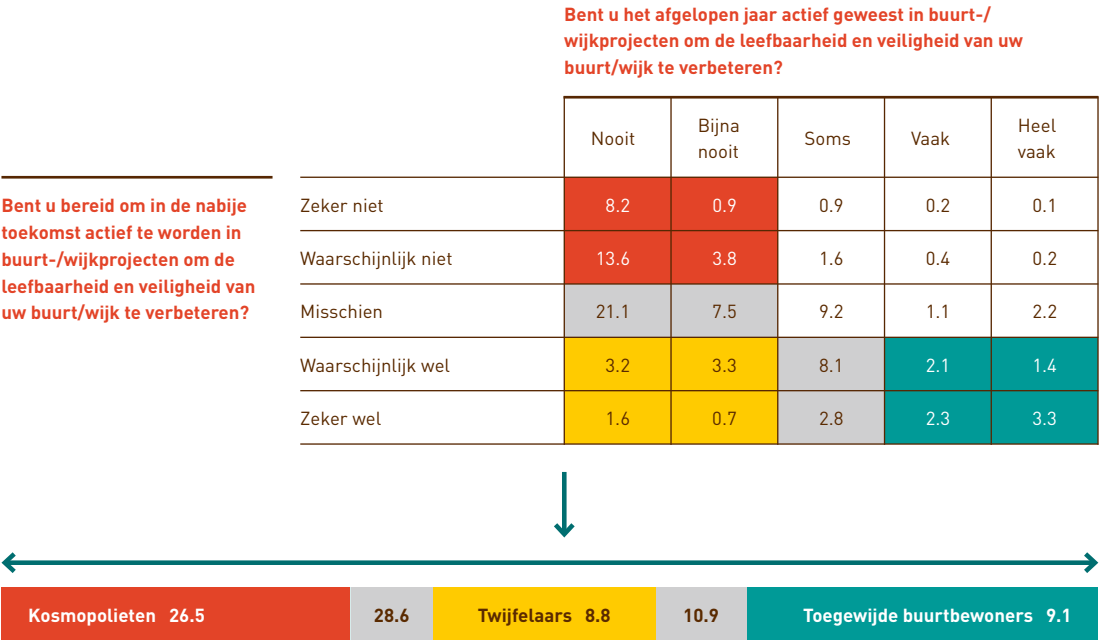
Tabel 8.1 Participatie van bewoners in buurt- / wijkprojecten (in percentages) onderscheiden naar het daadwerkelijke participatiegedrag en de bereidheid om te participeren.

hiertoe mogelijk geen kans hebben gehad. Bovendien is de bereidheid om te participeren indicatief voor een basishouding ten aanzien van participatie in wijkgerelateerde processen (ongeacht of respondenten uiteindelijk wel of niet actief worden). Negenentwintig procent van de respondenten stelde dat ze (zeer) zeker bereid waren om actief te worden, terwijl dertig procent (zeer) zeker wist niet actief te worden (zie tabel 8.1, pagina 172).

De respondenten zijn vervolgens gegroepeerd in drie categorieën. De eerste categorie bevat respondenten die daadwerkelijk participeren (gelabeld als 'Toegewijde buurtbewoners'). De tweede categorie bevat de respondenten die niet participeren en ook niet van plan zijn om dit te doen (gelabeld als 'Kosmopolieten'). De derde categorie, ten slotte, bevat respondenten die niet participeren maar wel bereid zijn om dit te doen (gelabeld als 'Twijfelaars'). Deze verdeling maakt het mogelijk om drie leefstijlprofielen op te bouwen:

- 1 *Toegewijde buurtbewoners hebben een 'natuurlijke interesse' in de buurt; ze zijn actief geweest het jaar voor de enquête en zijn bereid om actief te blijven in de nabije toekomst.*
- 2 *Kosmopolieten hebben een selectieve interesse in de buurt. Dit resulteert in het niet participeren in buurt- en wijkprojecten in het jaar voorafgaand aan de enquête. Daarnaast hebben ze geen plannen om actief te worden in de nabije toekomst.*
- 3 *Twijfelaars – de tussengroep – zijn niet actief geweest in het jaar voor de enquête maar zijn bereid om in de nabije toekomst te participeren in buurt- en wijkprojecten.*

De verdeling van de drie leefstijlprofielen is weergegeven in tabel 8.2 en figuur 8.1 (zie hieronder).



Tabel 8.2 Participatiegedrag afgezet tegen de bereidheid om te participeren (in procenten).

Figuur 8.1 Drie ideaaltypische groepen bewoners (Kosmopolieten, Twijfelaars en Toegewijde buurtbewoners) geplaatst op een spectrum (in procenten).

De kruistabel waarin het daadwerkelijke participatiegedrag is afgezet tegen de participatiebereidheid indiceert dat ruim een kwart van de bewoners Kosmopoliet is (in rood), bijna een tiende Twijfelaar (in geel) en eveneens bijna een tiende een Toegewijde buurtbewoner (in groen). Deze drie groepen zijn ideaaltypische groepen: de verdeling is (uiteraard) een abstractie van de werkelijkheid. In een laboratoriumsetting zouden bewoners behoren tot één van deze drie groepen. Dergelijke situaties worden echter niet aangetroffen in het alledaagse leven: participatiegedrag en -bereidheid zijn glijdende schalen. Om de dynamiek en onzekerheid aangaande deze verdeling te benadrukken, zijn de respondenten die een 'neutraal' antwoord gaven weergegeven in grijswaarden.

Tabel 2 en figuur 1 (hierboven) vertellen een verhaal over de verborgen selectiviteit van participatie in planningsprocessen in de wijk of buurt op basis van leefstijlen. Dit verhaal roept vragen op waarom bewoners al dan niet (bereid zijn om te) participeren. Om de hypothese te testen dat participatie afhankelijk is van leefstijlen, zijn aan de respondenten stellingen en vragen voorgelegd aangaande (1) hun gemeenschapsgevoel, (2) hun persoonlijke situatie, en (3) hun attitudes ten aanzien van participatie. Hieronder worden deze factoren beschreven aan de hand van de drie ideaaltypische groepen bewoners. Correlatie geschiedt door de uitkomsten op deze factoren te vergelijken tussen de groepen.

3.2

Gemeenschapsgevoel

Gemeenschapsgevoel is de emotionele binding aan de sociale plaats waar bewoners leven. Het gaat over zaken als gemeenschapswaarden, wederzijds vertrouwen en de verbondenheid met de buurtgemeenschap (McMillan & Chaviz, 1986; Manzo & Perkins, 2006). Het gemeenschapsgevoel wordt gebruikt als een indicator voor de kwaliteit van het gemeenschapsleven en wordt gezien als een factor die participatie in buurtprojecten positief beïnvloedt (zie bijvoorbeeld Chaviz & Wandersman, 1990; Perkins e.a., 2002; Perkins & Long, 2002). Perkins en

collega's (1990) laten zien dat bewoners met een groot gemeenschapsgevoel eerder zijn geneigd om te participeren dan bewoners met een klein gemeenschapsgevoel. Gemeenschapsgevoel kan dan ook een beslissende factor zijn voor bewoners om te besluiten al dan niet te participeren.

Aan de respondenten is gevraagd om antwoord te geven op stellingen over het gemeenschapsgevoel in hun buurt. Hier is een onderscheid gemaakt naar gemeenschapswaarden, wederzijds vertrouwen en binding met de buurtgemeenschap. Exemplarische stellingen zijn weergegeven in tabel 8.3 (volgende pagina). Bevestigt de data dat bewoners die participeren in buurtprojecten (de Toegewijde buurtbewoners) een groter gemeenschapsgevoel hebben dan bewoners die niet participeren (de Kosmopolieten)?

De antwoorden die de respondenten hebben gegeven op de bovenstaande stellingen verschillen weinig wat betreft de gemeenschapswaarden en het wederzijds vertrouwen van Kosmopolieten en Toegewijde buurtbewoners. Hun visies op de manier van samenleven en op de problemen in de buurt vallen grotendeels samen. Twijfelaars lijken positiever te zijn over de gemeenschapswaarden die gedeeld worden en hebben een groter vertrouwen in hun medebuurtbewoners.

De antwoorden op de stellingen over 'buurtbinding' lopen echter zeer uiteen voor de drie ideaaltypische groepen bewoners. Vier van de vijf Toegewijde buurtbewoners zijn op de buurt georiënteerd, terwijl dit geldt voor twee van de vijf Twijfelaars en één van de vijf Kosmopolieten. Daarnaast hebben Toegewijde buurtbewoners sterkere mentale connecties met hun buurt dan Twijfelaars en Kosmopolieten. Kosmopolieten, daarentegen, spenderen een groter gedeelte van hun sociale leven buiten de buurt dan Twijfelaars en Toegewijde buurtbewoners. Toegewijde buurtbewoners lijken dan ook meer gericht op de buurtgemeenschap, terwijl Kosmopolieten juist meer buurtoverstijgende verbondenheid hebben.

Tabel 8.3 Het gemeenschapsgevoel van de respondenten onderverdeeld naar gemeenschapswaarden, wederzijds vertrouwen en buurtbinding. De antwoorden op de stellingen zijn percentages van de groep.

	Toegewijde buurtbewoners			Twijfelaars			Kosmopolieten		
	helemaal mee eens	neutraal	(helemaal) mee oneens	helemaal mee eens	neutraal	(helemaal) mee oneens	helemaal mee eens	neutraal	(helemaal) mee oneens
GEMEENSCHAPSWAARDEN									
Bewoners van deze buurt zijn bereid elkaar te helpen.	42	30	28	53	24	24	36	34	30
Bewoners van deze buurt hebben dezelfde opvatting en ideeën over wat belangrijk is in het leven.	23	35	42	22	32	46	14	27	59
Bewoners in deze buurt kunnen in het algemeen goed met elkaar opschieten.*	31	37	31	42	34	24	28	35	37
In deze buurt zijn bewoners het erover eens op welke manier iemand die problemen veroorzaakt, aangesproken moet worden	29	33	38	39	34	27	23	40	37
In deze buurt is het normaal dat bewoners letten op de veiligheid van spelende kinderen op straat.	45	28	27	58	19	24	36	31	33
WEDERZIJDs VERTROUWEN									
Bewoners van deze buurt zijn te vertrouwen.	30	45	25	36	28	36	31	35	33
Als het nodig is, laat ik mijn huissleutel bij mijn bureu achter. (bijvoorbeeld om de planten water te geven.)	70	14	17	59	9	36	51	10	40
Ik zou mijn bureu nooit spullen uitlenen waar ik aan gehecht ben.	36	32	32	26	30	44	40	20	40
Als ik met mijn bureu afspraken maak over het draaien van harde muziek, kan ik er op rekenen dat zij zich daaraan houden.	51	25	24	55	21	24	49	21	30
In deze buurt is het normaal dat andere bewoners me steunen wanneer ik iemand aanspreek op zijn gedrag.	25	37	37	33	38	29	17	42	41

	Toegewijde buurtbewoners			Twijfelaars			Kosmopolieten		
	(totally) agree	Neutral	(totally) disagree	(totally) agree	Neutral	(totally) disagree	(totally) agree	Neutral	(totally) disagree
BUURTBINDING									
Mijn sociale leven speelt zich grotendeels af buiten de buurt.	44	23	33	56	24	20	67	16	18
Ik voel mij sterk verbonden met de buurt.	55	23	23	40	31	29	19	22	59
Ik ben op de buurt georiënteerd.*	78	12	10	40	30	30	20	20	60

* Oorspronkelijke stelling is negatief geformuleerd.

3.3

Persoonlijke situatie

De persoonlijke situatie van bewoners kan hun participatiegedrag beïnvloeden omdat ze beperkingen oplegt aan en kansen biedt voor het participeren. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt naar leeftijd, hoofdbezigheid overdag, inkomen en woonduur.

Guest en Wierzbicki (1999) laten zien dat ouderen en werklozen relatief afhankelijker zijn van lokale sociale relaties dan niet-ouderen en niet-werklozen. Het is daarom te verwachten dat ouderen en werklozen relatief oververtegenwoordigd zijn in de categorie Toegewijde buurtbewoners. Omdat ouderen / gepensioneerden en werklozen relatief minder inkomen hebben dan werkende bewoners, is het te verwachten dat Kosmopolieten relatief gezien een hoger gemiddeld inkomen hebben.

Een andere belangrijke factor is de woonduur. Kasarda en Janowitz (1974) en Sampson (1998) laten zien dat de woonduur van invloed is op participatie van bewoners in vrijetijdsactiviteiten op zowel het individuele als het buurt-/wijkeniveau: hoe langer een persoon in een gebied leeft, hoe meer hij/zij participeert. Het is dan ook te verwachten dat Toegewijde buurt-

bewoners een langere woonduur hebben dan Kosmopolieten en Twijfelaars.

Hoewel de verschillen niet groot zijn, zijn Toegewijde buurtbewoners gemiddeld ouder (52 jaar) dan Twijfelaars (44 jaar) en Kosmopolieten (47 jaar) (zie tabel 8.4, pagina 177). De claim dat participatie correleert met leeftijd wordt dan ook beperkt gestaafd in onze enquête. De correlatie tussen inkomen en participatie wordt verworpen. Kosmopolieten en Toegewijde buurtbewoners hebben een vergelijkbaar gemiddeld inkomen (€ 1800 per maand) (zie tabel 8.4, pagina 177), terwijl het gemiddelde inkomen van Twijfelaars gemiddeld genomen lager is (€ 1600 per maand). De claim dat bewoners met een hoger inkomen minder participeren wordt dan ook niet gestaafd in deze enquête.

De bevindingen laten echter wel een relatie tussen participatie en de woonduur zien. Kosmopolieten en Twijfelaars hebben een gemiddelde woonduur van veertien jaar, terwijl Toegewijde buurtbewoners gemiddeld negentien jaar in de wijk wonen. Bewoners die langer in de wijk wonen, lijken dan ook vaker te participeren (zie tabel 8.4, pagina 177).

Een algemene veronderstelling ten aanzien van 'hoofdbezigheid overdag' wordt mondjese-

Tabel 8.4 De persoonlijke situatie van de drie groepen naar leeftijd, woonduur, inkomen.

	Leeftijd (in jaren)	Woonduur (in jaren)	Inkomen (in euro's)
Kosmopolieten	47	14	1800
Twijfelaars	44	14	1600
Toegewijde buurtbewoners	52	19	1800

Tabel 8.5 De persoonlijke situatie van de drie groepen naar hoofdbezigheid overdag. De antwoorden op de stellingen zijn percentages van de groep.

	Kosmopolieten	Twijfelaars	Toegewijde buurtbewoners
Werk	57.4	48.7	47.7
Student	6.7	7.9	1.5
Huisvrouw / -man	11.3	21.1	13.8
Werkloos	4.6	9.2	10.8
Gepensioneerd	17.9	7.9	21.5
Anders	2.1	5.3	4.6

maat bevestigd door de data (zie tabel 8.5, hierboven). De groep gelabeld als Kosmopolieten heeft een relatief groter aandeel werkenden, terwijl de Twijfelaars een groter aandeel huisvrouwen en -mannen hebben. Zowel de Twijfelaars als Toegewijde buurtbewoners hebben een grotere kans werkloos te zijn dan Kosmopolieten. Studenten zijn ondervertegenwoordigd bij de Toegewijde buurtbewoners, terwijl gepensioneerden ondervertegenwoordigd zijn in de categorie van Twijfelaars. Daarom is het mogelijk om voorzichtig te stellen dat hoe meer tijd bewoners spenderen aan arbeid – betaald, en onbetaald in huis – hoe minder ze participeren in projecten om de leefbaarheid en veiligheid van hun buurt/wijk te verbeteren. Redenen hiervoor kunnen zijn dat werkenden en huisvrouwen/-mannen minder tijd en energie hebben om te participeren en minder urgentie voelen om te participeren omdat ze minder intensief worden geconfronteerd met problemen in hun buurt/wijk.

3.4

Attitudes aangaande participatie

In de psychologische wetenschappen is er consensus dat gedrag is gebaseerd op attitudes (zie bijvoorbeeld Fazio & Olson, 2007):

The concept of attitudes has been the focus of attention in explanations of human behaviour offered by social psychologists.

(Ajzen, 2005: 1).

Participatiegedrag is dus gebaseerd op attitudes ten aanzien van participatie. Aan de respondenten is dan ook gevraagd of ze de actie 'participeren' positief dan wel negatief evalueren en of ze sociale druk uit de buurt of wijk voelen om te participeren. Het is te verwachten dat naarmate personen meer participeren, het participeren zelf positiever wordt geëvalueerd en men meer druk voelt om te participeren. De

veronderstelling is dus dat Toegewijde buurtbewoners het participeren het positiefst evalueren en het vaakst sociale druk ervaren om te participeren.

De respondenten is ook gevraagd naar hun motivatie om actief te worden of juist passief te blijven. Hier is een onderscheid gemaakt naar motieven gebaseerd op ‘individualisme’ en ‘collectivisme’ (zie Oyserman e.a., 2002). Bij individualisme ligt de focus op rechten boven plichten, wordt het eigen belang boven het algemene belang gesteld en zijn persoonlijke autonomie en zelfontplooiing richtinggevende principes (Hofstede, 1980). Bij collectivisme is het motief juist om de groep als geheel te bevoordelen:

The ultimate goal is not to increase one’s own welfare or the welfare of the specific others who are benefited; the ultimate goal is to increase the welfare of the Group.

(Batson e.a., 2007: 250)

De verwachting is dat Kosmopolieten hoofdzakelijk individualistische motieven hebben om actief te worden, terwijl Toegewijde buurtbewoners juist participeren vanuit collectivistische motieven.

De drie groepen verschillen in duidelijke mate in hun attitudes, ervaren sociale druk, en individualistische dan wel collectivistische motieven (zie tabel 8.6, hieronder). Toegewijde buurtbewoners evalueren het participeren

Tabel 8.6 Attitudes van de respondenten ten opzichte van participeren naar positieve/negatieve evaluatie, sociale druk, collectivistische en individualistische motieven. De antwoorden op de stellingen zijn percentages van de groep.

	Kosmopolieten	Twijfelaars	Toegewijde buurtbewoners
Positieve / negatieve evaluatie	2.8	4.0	4.3
Sociale druk	1.9	2.9	3.4
Motief gebaseerd op collectivisme	2.9	3.8	4.4
Motief gebaseerd op individualisme	2.9	2.8	2.2

Positieve/negatieve evaluatie is gebaseerd op de stellingen:

- Ik vind het leuk om iets voor de buurt te doen
- Ik vind het goed om iets voor de buurt te doen

Sociale druk is gebaseerd op de stellingen:

- Het wordt van mij verwacht iets voor de buurt te doen
- Bewoners in de buurt die ik goed ken zijn ook actief in de buurt
- Ik voel mij verplicht ten opzichte van andere buurtbewoners om actief een bijdrage te leveren aan de buurt

Collectieve motieven zijn gebaseerd op de stellingen:

- Het verbetert de leefbaarheid in de buurt wanneer bewoners actief een bijdrage leveren
- Ik denk dat ik een bijdrage kan leveren aan de leefbaarheid van de buurt door actief een bijdrage te leveren

Individualistische motieven zijn gebaseerd op de stellingen:

- Ik word alleen actief voor de buurt als het gaat om iets wat mij interesseert
- Ik word alleen actief voor de buurt als het mij direct aangaat

Alle stellingen zijn gebaseerd op een vijfpunts-schaal (helemaal mee oneens – helemaal mee eens)

positiever en ervaren meer sociale druk dan Kosmopolieten. Daarnaast stellen Toegewijde buurbewoners dat hun motivatie om te participeren is gebaseerd op collectivisme, terwijl Kosmopolieten juist overwegen te participeren op basis van zelfinteresse. De data bevestigt dus dat bewoners die participeren in het algemeen worden gemotiveerd door collectieve interesses in plaats vanuit een soort van zelfverdedigingsactie of laatste poging om hun eigen belang veilig te stellen.

4

Analyse en Discussie

Zoals eerder al gesteld is het doel van dit hoofdstuk om te achterhalen of collaboratieve participatieprocessen mogelijk en wenselijk zijn in probleemwijken. Dit is gedaan door de redenen te onderzoeken waarom bewoners participeren in buurtprojecten gericht op het verbeteren van de leefbaarheid. In de collaboratieve planologische theorie is een veelgehoord argument dat bewoners niet participeren door het gebrek aan macht om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het vormgeven en uitvoeren van interventies (zie de inleiding van dit hoofdstuk). In dit hoofdstuk, echter, wordt deze vraag benaderd vanuit het perspectief van bewoners. Hiermee wordt verondersteld dat participatie in planningsprocessen niet alleen een bewuste keuze is gebaseerd op het ontbreken van beïnvloedingsmacht maar ook een keuze gebaseerd op leefstijlen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt de veronderstelling onderbouwd dat leefstijlen

van invloed zijn op participatie in wijkgerelateerde planningsprocessen. Deze conclusie heeft minimaal twee belangrijke gevolgen. Ten eerste is participatie op basis van collaboratieve planning fundamenteel selectief waardoor de belangen van een selectieve en kleine groep worden behartigd. Ten tweede is het gegeven de huidige trends en huidige participantenconstellatie onwaarschijnlijk dat collaboratieve participatieprocessen leiden tot sociaal weerbare buurtgemeenschappen.

4.1

Leefstijlen beïnvloeden participatie in planningsprocessen

Om de veronderstelling te testen of leefstijlen van invloed zijn op het participatiegedrag en de participatiebereidheid van bewoners in wijkgerelateerde planningsprocessen, is een onderscheid gemaakt naar drie ideaaltypische bewonersgroepen. Deze groepen verschillen in hun participatiegedrag en hun bereidheid om te participeren (zie tabel 8.7).

Tabel 8.7 De definitie en operationalisatie van drie groepen bewoners

Categorie	Definitie	Operationalisatie
Toegewijde buurtbewoners	Participeren wel en zijn hiertoe ook bereid	Zijn het afgelopen jaar actief geweest en zijn bereid in de nabije toekomst actief te blijven
Twijfelaars	Participeren niet maar zijn hiertoe wel bereid	Zijn het afgelopen jaar niet actief geweest maar zijn wel bereid om in de nabije toekomst actief te worden
Kosmopolieten	Participeren niet en zijn hier ook niet toe bereid	Zijn het afgelopen jaar niet actief geweest en zijn ook niet bereid om in de nabije toekomst actief te worden

Op basis van deze ideaaltypische onderverdeling is onderzocht waarom de ene groep wel verantwoordelijkheid neemt om de leefbaarheid in hun buurt te verbeteren (Toegewijde buurtbewoners) terwijl de andere groepen juist niet bereid zijn om deel te nemen in wijkgerelateerde planningsprocessen. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar drie categorieën: gemeenschapswaarden, persoonlijke situatie en attitudes ten opzichte van participatie. Hieronder zal duidelijk worden dat deze categorieën sterke aanwijzingen laten zien dat participatie in planningsprocessen wordt gestructureerd door leefstijlen van bewoners.

Met betrekking tot gemeenschapswaarden zijn er weinig verschillen als het gaat om gemeenschapsgevoel en wederzijds vertrouwen. Ongeveer dezelfde percentages van de drie groepen zijn het eens/oneens met stellingen als 'Bewoners van deze buurt zijn bereid elkaar te helpen', 'In deze buurt zijn bewoners het erover eens op welke manier iemand die problemen veroorzaakt, moet worden aangesproken', 'Bewoners in deze buurt kunnen in het algemeen goed met elkaar opschieten', 'In deze buurt is het normaal dat andere bewoners me steunen wanneer ik iemand aanspreek op zijn gedrag', en 'Bewoners van deze buurt zijn te vertrouwen' (zie paragraaf 3, tabel 3). Hoewel dit van individu tot individu kan verschillen, lijkt het gemeenschapsgevoel en het wederzijdse vertrouwen dat bewoners op buurtniveau ervaren niet de beslissende factor om te besluiten om al dan niet te participeren.

Met betrekking tot gemeenschapswaarden zijn er wel grote verschillen als het gaat om buurtbinding (zie paragraaf 3, tabel 3). Toegewijde buurtbewoners zijn in vergelijking tot Kosmopolieten sterk op de buurt gericht. Het sociale leven van Kosmopolieten vindt plaats buiten de buurt terwijl Toegewijde buurtbewoners hun sociale leven juist binnen de buurt hebben. De groep Twijfelaars is steeds gepositioneerd tussen de andere twee groepen. Buurtbinding is dus een reden om te besluiten al dan niet te participeren: hoe meer oriëntatie op de buurt, hoe meer bewoners (bereid zijn te) participeren.

Dit is een opvallende conclusie omdat de drie groepen nauwelijks verschillen in termen van inkomen, leeftijd en hun hoofdbezigheid overdag (zie paragraaf 3, tabellen 4 en 5). De logische redenering is dan immers dat ze weinig verschillen in termen van sociale, culturele en fysieke mobiliteit. Dit is echter niet het geval. De data suggereert echter wel dat Kosmopolieten – welke gemiddeld genomen korter in de wijk wonen en meer tijd besteden aan arbeid (zie paragraaf 4, tabellen 4 en 5) – minder georiënteerd zijn op de buurt-/wijkgemeenschap in hun keuzes hoe en waar ze hun tijd spenderen. Patronen van sociale participatie beïnvloeden dan ook participatie in planningsprocessen.

De conclusie dat buurtbinding een reden is om te participeren, indiceert dat leefstijlen invloed hebben op participatie in planningsprocessen. De weerzin tegen het participeren in planningsprocessen als gevolg van 'participatierituelen' (zie de inleiding) is dan ook mogelijk niet de primaire reden waarom bewoners besluiten al dan niet te participeren: patronen van sociale participatie beïnvloeden het participatiegedrag in planningsprocessen. Hoe meer bewoners zijn geïnteresseerd in buurtaangelegenheden, hoe meer ze (bereid zijn om te) participeren in projecten gericht op het verbeteren van de leefbaarheid van hun buurt/wijk. Het gebrek aan macht om daadwerkelijk invloed uit te oefenen, houdt ze niet tegen in hun drang om toch te participeren in planningsprocessen. Omdat onderscheid is gemaakt tussen het daadwerkelijke participatiegedrag en de bereidheid om te participeren, is het geen verrassing dat participatieattitudes tussen de drie groepen verschillen (zie paragraaf 3, tabel 6). Door participatiegedrag te zien als onderdeel van een specifieke leefstijl wordt immers gesteld dat participatie gebaseerd is op attitudes (zie paragraaf 1). Toch zijn de verschillen tussen de drie groepen groot. In zijn algemeenheid is te stellen dat hoe meer bewoners participeren, hoe meer ze dit gedrag positief evalueren, hoe meer sociale druk ze voelen van andere buurtbewoners om te participeren, hoe meer hun motief is gebaseerd op collectivisme en hoe minder op individualisme. Dit was tot op zekere

hoogte ook te verwachten. Gegeven de kritiek in de collaboratieve planningsliteratuur op de huidige participatiepraktijken (zie inleiding), is het echter wel opvallend dat bewoners die wel participeren een positief beeld hebben over dat participeren. Participatie is blijkbaar voor hen de moeite waard; ze lijken niet verbitterd over de onoverkomelijke teleurstellingen waarmee ze worden geconfronteerd wanneer ze symbolische beslissingsbevoegdheid hebben.

In de psychologische literatuur is er echter ook bewijs dat collectivistische motieven als het bevoordelen van de gehele gemeenschap juist instrumentele doelen zijn om de eigen belangen veilig te stellen (zie Batson, 1998; Batson e.a., 2007; Schroeder e.a., 1995). Zo beschouwd zijn collectivistische motieven verkapte individualistische motieven. Anders gesteld: het leidmotief om al dan niet te participeren is gebaseerd op individuele interesses en belangen. Bewoners die hun sociale leven buiten de buurt hebben – de Kosmopolieten – zijn explicieter over hun individualistische motieven: zij participeren wanneer interventies hen direct aangaan of interesseren (zie paragraaf 4). Toegewijde buurtbewoners stellen dat hun besluit om te participeren is gebaseerd op collectivistische motieven (zie paragraaf 3). Zij hebben echter hun sociale leven binnen de buurt: de buurt is hun sociale leven. Planningsprocessen gericht op de leefbaarheid en veiligheid van hun buurt gaan dan ook over hun interesses en belangen. Participatie in planningsprocessen lijkt dan ook gebaseerd te zijn op eigenbelang.

Allesomvattend, de data steunt het idee dat ‘persoonlijke leefstijlen’ een belangrijke factor voor bewoners is om te besluiten om al dan niet te participeren: sociale participatie structureert bewonersparticipatie in wijkgerelateerde planningsprocessen. Dit is een belangrijke constatering die vaak over het hoofd wordt gezien in de collaboratieve plannings-theorie. Hier is het argument dat ontmoedigende participatierituelen de oorzaak zijn van inaccurate bewonersvertegenwoordiging en dat sociale participatie positief wordt beïnvloedt door participatie in planningsprocessen op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking

(zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). De omgekeerde weg – dat patronen van sociale participatie het participeren in planningsprocessen beïnvloeden – is minstens zo belangrijk (zie paragraaf 1 tot en met 3). Dat voorstanders van collaboratieve planning ‘vergeten’ dat patronen van sociale participatie invloed hebben op participatie in planningsprocessen (een uitzondering is Mathers e.a., 2008), heeft serieuze gevolgen voor de potenties van collaboratieve planning. Zo wordt in de volgende twee paragrafen duidelijk dat collaboratieve participatie onbewust groepen bewoners bevoordeelt en dat het op basis van de huidige participantenconstellatie niet te verwachten is dat collaboratieve participatieprocessen een positieve bijdrage leveren aan het stimuleren van sociale weerbaarheid.

4.2

Participatie van bewoners in wijkgerichte planningsprocessen blijkt fundamenteel selectief

Eén van de belangrijke uitgangspunten van collaboratieve participatieprocessen is het betrekken van alle belanghebbenden of in ieder geval een representatieve vertegenwoordiging van deze belanghebbenden aan tafel te krijgen (Brand & Gaffikin, 2007: 287; Healey, 2006; Innes & Booher, 1999a; 2010; Margerum, 2002a; Forester, 1989). Hoewel het waardevol kan zijn om het idee te respecteren en te ondersteunen om ‘de stemlozen een stem te geven’ (Sarkisian, 2005) en machtsmisbruik van de politieke en economische elite via planning en planologen te voorkomen (Kaza, 2006), laat de data zien dat de meerderheid van de bewoners in de vijf Arnhemse probleemwijken niet wil worden gehoord. Dit betekent niet dat het vormgeven en uitvoeren van beleid op basis van gelijkwaardigheid, samenwerking en het ‘betere argument’ per definitie onmogelijk is – bewonersvertegenwoordiging kan bijvoorbeeld een oplossing zijn – maar wel dat participatieve planningsprocessen selectief zijn vanwege een *structurele* blinde vlek. Gebaseerd op de enquête lijkt het erop dat

een specifieke groep bewoners er bewust voor kiest om niet te participeren in wijkgerichte planningsprocessen.

De data uit de enquête geeft de kritiek van voorstanders van collaboratieve planning op de huidige participatiepraktijken (zie inleiding) dan ook een nieuwe dimensie: participatie in planningsprocessen includeert niet alleen een gedeelte van de gemeenschap maar een zeer onderscheidend gedeelte van die gemeenschap. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat participatie in wijkgerichte planningsprocessen niet is gebaseerd op toevaligheid maar op een *structurele* scheve representatie van een deel van de buurtbewoners. Bewoners besluiten immers om al dan niet te participeren op basis van hun leefstijl. Dergelijke processen trekken dan ook een minderheid van bewoners aan die hun sociale leven binnen de buurt hebben terwijl bewoners die weinig tot geen buurtbinding hebben – de meerderheid – juist besluiten niet te participeren. Oftewel: niet iedere bewoner is even bereid om te participeren in wijkgerichte planningsprocessen.

Hoewel collaboratieve planningstheoretici stellen dat elke belanghebbende de mogelijkheid moet hebben om deel te nemen aan het planningsproces (zie bijvoorbeeld Forester, 1989; Healey, 2006; Innes, 2004; Innes & Booher, 1999a; 2004), laat de praktijk zien dat participatie in wijkgerichte planningsprocessen wordt gedomineerd door de minderheid van Toegewijde buurtbewoners. Zodoende zou participatie op basis van collaboratieve planning een exercitie zijn in het verschuiven van machtsverhoudingen in plaats van het in evenwicht brengen van deze verhoudingen. Terwijl voorstanders van collaboratieve planning beargumenteren dat dit niet per definitie een onverstandige keuze is (zie bijvoorbeeld Forester, 1989; Innes, 1998), lijkt het wijzer om te zoeken naar alternatieve of complementaire strategieën om lokale kennis te betrekken in wijkgerichte planningsprocessen. De reden hiervoor staat centraal in de volgende paragraaf en in het volgende hoofdstuk wordt een suggestie gedaan voor een alternatieve participatiestrategie.

4.3

Collaboratieve participatieprocessen leiden niet automatisch tot sociaal weerbare buurtgemeenschappen

Dat patronen van sociale participatie invloed hebben op participatie in wijkgerelateerde planningsprocessen heeft niet alleen theoretische consequenties voor de houdbaarheid van één van de fundamenteën van collaboratieve planning. Dit heeft ook meer praktische gevolgen voor het al dan niet toepasbaar zijn van collaboratieve participatieprocessen in de context van probleemwijken. Dit wordt in deze paragraaf inzichtelijk gemaakt door de vier weerbaarheidscondities uit hoofdstuk 5 te koppelen aan de huidige participantenconstellatie. Wordt sociale weerbaarheid gestimuleerd wanneer op basis van de huidige participantenconstellatie een collaboratief participatieproces wordt gestart?

Weerbare buurtgemeenschappen hebben enerzijds zelforganiserend vermogen naar binnen en anderzijds adaptief vermogen naar buiten (zie hoofdstuk 4). Twee condities die het zelforganiserende vermogen naar binnen mogelijk maken, zijn buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie (zie hoofdstuk 5). Buurtgebonden sociale cohesie is de mate van interne verbondenheid van een buurtgemeenschap. Buurtgebonden sociale relaties en enige mate van consensus over de (on)geschreven regels dragen hieraan bij (Blokland, 2003; Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001; Reijndorp, 2004). Buurtgebonden tolerantie is de ruimte binnen een buurtgemeenschap voor andersdenkenden. Dit vraagt om bewoners die zich niet teveel met elkaar bemoeien (Crow e.a., 2002; Reijndorp, 2004). Twee condities die adaptief vermogen naar buiten mogelijk maken zijn buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt (zie hoofdstuk 5). Buurtoverstijgende culturele verbondenheid is de mate waarin de buurtgemeenschap is verbonden met de pluriforme samenleving. Buurtoverstijgende sociale relaties hebben een positieve invloed op deze vorm van verbondenheid (vgl. Field, 2008;

Putnam, 2000; Woolcock, 1998). Aantrekkelijkheid van de buurt is de plek van de buurt ten opzichte van andere buurten. Dit komt sterk tot uitdrukking op de woningmarkt (Hortulanus, 1995). Een relatief goede leefbaarheid en reputatie dragen bij aan een aantrekkelijke buurt (Hortulanus, 1995; Koopman, 2007). Collaboratieve participatieprocessen kunnen een positieve bijdrage leveren aan buurtgebonden vormen van sociale cohesie en consensus over de mate van buurtgebonden tolerantie (zie hoofdstuk 7, paragraaf 1; zie ook Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). In wijkgerelateerde collaboratieve planningsprocessen lijkt buurtoverstijgende culturele verbondenheid niet te worden bevorderd: in het proces worden immers buurtbewoners bij elkaar gebracht (zie hoofdstuk 7, paragraaf 1). De aantrekkelijkheid van een buurt kan beperkt worden beïnvloed. Zo kan het participatieproces bijdragen aan het verbeteren van enkele aspecten van het sociale klimaat – denk bijvoorbeeld aan het evenwicht tussen buurtgebonden tolerantie en buurtgebonden cohesie – en kan de inhoudelijke uitkomst invloed hebben op enkele factoren die de aantrekkelijkheid van een buurt bepalen – zoals de kwaliteit van de woningvoorraad en de publieke ruimte (zie hoofdstuk 7, paragraaf 1).

Wanneer op basis van de huidige participantenconstellatie een collaboratief participatieproces wordt ingezet, is het echter aannemelijk dat de positieve bijdrage van collaboratieve participatieprocessen aan het stimuleren van sociale weerbaarheid onder druk staat. De reden hiervoor is dat patronen van sociale participatie invloed hebben op participatie in planningsprocessen. Het effect van collaboratieve participatieprocessen wordt beperkt door de structurele selectiviteit van wijkgerichte participatieprocessen. Bewoners die hun sociale leven binnen de buurt hebben, participeren wel, terwijl bewoners die hun sociale leven buiten de buurt hebben niet (bereid zijn te) participeren. Het praktische resultaat van deze constatering is dat collaboratieve participatieprocessen alleen buurtgebonden vormen van sociale cohesie en tolerantie stimuleren van de buurtbewoners die hun sociale leven in de

buurt hebben. Dit is in potentie problematisch omdat buurtoverstijgende culturele verbondenheden belangrijk zijn om aansluiting te houden met de rest van de samenleving en om toegang te hebben tot kennis en vaardigheden voor het oplossen of voorkomen van problemen die tot dan toe nog niet in het oplossingsrepertoire zaten (zie hoofdstuk 5).

In de huidige participantenconstellatie stimuleert collaboratieve planning dan ook onbewust de structuur, cohesie, normen en waarden van de buurtgemeenschap bestaande uit Toegewijde buurtbewoners. Dit kan uiteindelijk leiden tot interne gerichtheid van deze groep bewoners. Anders gesteld: collaboratieve participatieprocessen kunnen dan ook leiden tot asociaal weerbare eilandjes van Toegewijde buurtbewoners. Bovendien kan er door het toepassen van collaboratieve participatieprocessen in de huidige setting ook vervreemding ontstaan tussen Toegewijde buurtbewoners en Kosmopolieten. Reden hiervoor is dat de problemen van Kosmopolieten relatief weinig aandacht krijgen. In plaats van een aantrekkelijke buurt om te wonen kan er dan ook intolerantie en strijd tussen deze groepen ontstaan, zoals van tijd tot tijd het geval is in Het Arnhemse Broek (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4, paragraaf 3.2).

Gegeven de huidige trends is het waarschijnlijk dat de *structurele* selectiviteit in wijkgerichte participatieprocessen groter wordt, waardoor de kans op de hierboven genoemde negatieve effecten van collaboratieve participatieprocessen toeneemt. Hoewel het voor een groot gedeelte van de bevolking belangrijk blijft om een 'goede buur' te zijn en zich hiernaar te gedragen (Guest & Wierzbicki, 1999), neemt dit gedrag langzaam af (Guest & Wierzbicki, 1999; Forrest & Kearns, 2001; De Hart, 2002). Wanneer wordt afgegaan op sociale trends, neemt sociale participatie buiten de buurt – op basis van leefstijlen (dit hoofdstuk) – juist toe (vgl. Duyvendak & Hurenkamp, 2004; Forrest & Kearns, 2001; Henning & Lieberg, 1996). Het is dan ook te verwachten dat de bereidheid tot participatie in het vormgeven of uitvoeren van wijkgericht beleid steeds meer zal afnemen. De

roep van professionals naar bewoners om meer te participeren zal dan ook slechts mondjesmaat worden beantwoord.

Participatie in wijkgerichte planningsprocessen lijkt echter een noodzakelijke voorwaarde voor stimuleren van sociale weerbaarheid (zie hoofdstuk 6). Participatie kan immers leiden tot kwalitatief betere beleidsuitkomsten (Edelenbos e.a., 2005; Wagenaar, 2005) en een groter draagvlak voor deze uitkomsten (Duineveld & Beunen, 2006; Woltjer, 2002), maar ook tot ontwikkelingsgerichte doelstellingen als het empoweren van buurtgemeenschappen (Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999a) en het bevorderen van sociale cohesie (Mandarano, 2009; Rohe, 2004). In plaats van het toepassen van collaboratieve participatieprocessen, lijkt het dan ook verstandig om een andere participatiestrategie te kiezen. Hiertoe wordt in het volgende hoofdstuk een voorstel gedaan.

5

Conclusie: op weg naar een participatiestrategie die past bij patronen van sociale participatie

Participatie in wijkgerichte planningsprocessen wordt beïnvloed door leefstijlen van bewoners (zie paragrafen 1 tot en met 4). De bewoners die (bereid zijn om te) participeren – gelabeld als Toegewijde buurtbewoners (bijna 10% van de respondenten) – hebben hun sociale leven binnen de buurt, wonen relatief lang in de wijk, evalueren participatie positief, ervaren relatief veel sociale druk om te participeren en stellen dat ze actief worden vanwege collectivistische redenen. De bewoners die niet (bereid zijn te) participeren – gelabeld als de Kosmopolieten (ruim 25% van de respondenten) – hebben hun sociale leven buiten de buurt, wonen relatief kort in de wijk (maar toch nog gemiddeld veertien jaar), evalueren participatie negatief, ervaren relatief weinig sociale druk om te participeren en als ze actief worden, doen ze dit op basis van individualistische motieven. De bewoners die wel bereid zijn om te participeren in planningsprocessen maar dit niet doen – de Twijfelaars (bijna 10% van de respondenten) – zitten met hun gegeven antwoorden tussen de twee andere groepen bewoners in.

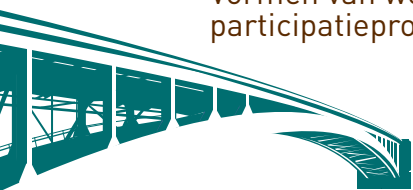
Patronen van sociale participatie – leefstijlen – beïnvloeden dan ook participatie in planningsprocessen (zie paragrafen 3 en 4.1). Ze leiden tot een *structurele* scheve representatie van buurtbewoners in wijkgerichte collaboratieve planningsprocessen die eerder interne gerichtheid van Toegewijde buurtbewoners stimuleert en leidt tot vervreemding tussen Toegewijde buurtbewoners en Kosmopolieten dan dat het sociale weerbaarheid bevordert (zie paragraaf 4.3). Het lijkt dan ook effectiever om te zoeken naar andere manieren om bewoners te betrekken bij planningsprocessen gericht op het stimuleren van weerbare buurtgemeenschappen.

In een samenleving waarin participatie in wijkgerichte planningsprocessen afhankelijk is van patronen van sociale participatie en waarin

een groeiend gedeelte van de bewoners zijn sociale leven buiten de buurt heeft, lijkt het noodzakelijk om de relevantie van collaboratieve participatieprocessen te heroverwegen wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid het doel is. In het volgende hoofdstuk zal hier een suggestie voor worden gedaan. Hier wordt beargumenteerd dat participatieprocessen naar analogie van collaboratieve planning wel van waarde zijn, maar dat er complementaire participatiemethoden nodig zijn om sociale weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren.

9 Voorbij gelijkwaardigheid en samenwerking

Vormen van weerbaarheid als conditie voor het vormgeven van participatieprocessen



"Houston, we got a problem!" Terwijl het kabinet aanstuurt op collaboratieve participatieprocessen in probleemwijken om de weerbaarheid van buurtgemeenschappen te stimuleren, is het waarschijnlijk dat collaboratieve participatieprocessen niet altijd mogelijk en wenselijk zijn in die probleemwijken. Een klein en selectief gedeelte van de wijkbewoners participeert immers in het vormgeven en uitvoeren van wijkgericht beleid (zie hoofdstuk 8). Bovendien is het te verwachten dat deze groep in de toekomst kleiner wordt (vgl. bijvoorbeeld Guest & Wierzbicki, 1999; Forrest & Kearns, 2001). Wanneer op basis van deze fundamentele selectiviteit toch een collaboratief participatieproces wordt gestart, wordt het risico gelopen dat de interne gerichtheid van Toegewijde buurtbewoners wordt gestimuleerd en wordt bijgedragen aan vervreemding tussen deze Toegewijde buurtbewoners en de Kosmopolieten (zie hoofdstuk 8, paragraaf 4.3). Dit heeft negatieve gevolgen voor de condities waar sociale weerbaarheid op is gebaseerd: de buurtgebonden tolerantie, de aantrekkelijkheid van de buurt en de buurtoverstijgende culturele verbondenheid zullen hoogstwaarschijnlijk afnemen (idem.).

Juist omdat participatie van bewoners aan het vormgeven en uitvoeren van wijkgericht beleid een kritische voorwaarde lijkt voor het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken (zie hoofdstuk 6), is de vraag dan ook hoe participatieprocessen wel moeten worden vormgegeven om sociale weerbaarheid te stimuleren. In de zoektocht naar een antwoord op deze vraag onderzoeken we in dit hoofdstuk de participatiepraktijken van de interventies, plannen, projecten en maatregelen die

voortvloeien uit het wijkactieplan van het krachtwijkenbeleid. Meer specifiek: de manieren waarop beroepskrachten – de ervaringsdeskundigen – de relatie met bewoners vormgeven, worden systematisch geanalyseerd aan de hand van de volgende vragen:

- 1 *Welke sturingsmodellen gebruiken professionals bij het vormgeven van de relatie met bewoners en/of buurtgemeenschappen? En*
- 2 *In welke situatie zijn deze sturingsmodellen het meest succesvol in het stimuleren van sociale weerbaarheid?*

Het beantwoorden van deze vragen is geen gemakkelijke opgave vanwege minimaal twee redenen. De manier waarop de uitvoerende professionals bewonersparticipatie vormgeven is meestal niet expliciet opgenomen in projectbeschrijvingen. De relatie met bewoners wordt vormgegeven op 'gevoel'. Ten tweede vindt er een veelheid aan interventies, plannen en projecten plaats. Zo is gestopt met het inventariseren toen de teller op vijfhonderd interventies stond in de vijf Arnhemse probleemwijken. Het Arnhemse Broek telde maar liefst zesenzeventig van deze initiatieven. Eén van de professionals verwoordt dit als volgt:

Het is hartstikke druk in de wijk, allerlei projecten met de beste bedoelingen. Ga altijd uit van chaos want dat is het gewoon. Ook al heeft het de schijn van duidelijkheid, het is gewoon chaos maar probeer wel orde te scheppen in de chaos.

Respondent 1

Deze drukte of chaos stelt ons niet alleen voor een moeilijke opgave – het vaststellen van effecten van interventies, plannen en projecten is hierdoor moeilijk (zie ook hoofdstuk 4) – maar biedt ons ook kansen. Juist door de hoeveelheid en pluriformiteit aan interventies, plannen en projecten is het mogelijk om te zoeken naar gelijkenissen tussen en succes- en faalfactoren van manieren om bewonersparticipatie vorm te geven.

Deze zoektocht levert ons drie ideaaltypische manieren – ‘sturingsmodellen’ – op om bewonersparticipatie vorm te geven: Een organisatiegestuurde werkwijze, een hybride gedreven werkwijze en een maatschappelijk gedreven werkwijze. In een organisatiegestuurde werkwijze is sprake van ‘bevoogdende planning’: professionals besluiten hoeveel en op welke wijze bewoners zeggenschap hebben. In een hybride gedreven werkwijze is sprake van ‘collaboratieve participatie’: participatie wordt vormgegeven op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid. In een maatschappelijk gedreven sturingsmodel is sprake van ‘faciliterende planning’: participatie is gebaseerd op zelfsturing van bewoners. Alle drie de sturingswijzen zijn van waarde in het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. Afhankelijk van de specifieke situatie is het soms effectiever om te kiezen voor een organisatiegestuurde, soms voor een hybride gedreven en soms voor een maatschappelijk gedreven werkwijze. In de loop van dit hoofdstuk wordt beargumenteerd dat de huidige vorm van weerbaarheid een belangrijke rol speelt in de keuze voor het juiste sturingsmodel.

vervolgens beargumenteerd dat de vorm van weerbaarheid één van de bepalende factoren is voor de keuze welke van de drie sturingsmodellen het meeste effect sorteert. Hier wordt ook beredeneerd dat het voor het stimuleren van sociale weerbaarheid noodzakelijk is om alle drie de sturingsmodellen tegelijk toe te passen en om te denken in trajecten van seriegeschakelde sturingsmodellen. De conclusie (paragraaf 4) is dat de specifieke weerbaarheids-situatie medebepalend is voor het vormgeven van succesvolle participatieprocessen.

In paragraaf 5, tenslotte, worden enkele aanbevelingen voor de praktijk gegeven.

Leeswijzer

Om dit bovenstaande argument te onderbouwen, wordt in paragraaf 1 de gehanteerde onderzoeksmethode beschreven. In paragraaf 2 worden de drie ideaaltypische sturingsmodellen gepresenteerd. Hier wordt een beschrijving van het desbetreffende sturingsmodel en voorbeelden gegeven en worden succes- en faalfactoren besproken van de drie sturingsmodellen. In paragraaf 3 wordt

1

Methode

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan bovenstaand argument is gebaseerd op evaluatieonderzoek in Arnhem. Dit evaluatieonderzoek is tussen juli 2006 en september 2010 in opdracht van het Gezamenlijk Overleg van Woningbouwcorporaties Arnhem uitgevoerd. Eén van de vragen waar de corporaties graag een antwoord op willen hebben is hoe bewonersparticipatie vorm te geven om sociale weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren. Deze vraag is beantwoord door middel van kwalitatief onderzoek. Zowel het evaluatieonderzoek als de gekozen onderzoeksmethode hebben de gevonden data als de hieruit getrokken conclusies gestructureerd. In paragraaf 1.1 wordt daarom kort ingegaan op het evaluatieonderzoek. In paragraaf 1.2 wordt kort het kwalitatieve onderzoek beschreven.

1.1

Evaluatieonderzoek

De woningbouwcorporaties in Arnhem investeren in ruime mate in het sociale domein. Rond 2005 realiseren ze zich dat ze weinig zicht hebben op de effectiviteit van deze sociale interventies. Eén van de vragen die ze zichzelf stellen is of en hoe participatie van bewoners bij kan dragen aan het stimuleren van sociale weerbaarheid in wijken. Het is deze vraag die centraal staat in het evaluatieonderzoek dat ten grondslag ligt aan de data gepresenteerd in dit hoofdstuk.

In dit evaluatieonderzoek staan interventies in het sociale domein centraal. Een 'sociale interventie' is het doelgericht ingrijpen in de sociale realiteit om een vooropgezette verandering in die realiteit tot stand te brengen. Een interventie heeft dan ook een doelstelling en een aanleiding om tot handelen over te gaan. Er is een drijfveer voor elke interventie; een interventie wordt met een reden opgezet en uitgevoerd, doorgaans als reactie op een gepercipi-

eerd probleem in de realiteit en met een veronderstelling over de effectiviteit ervan. Het vergt immers een financiële en personele investering om de interventie te plegen en daarover wordt op enig moment verantwoording afgelegd. Deze verantwoording kan systematisch worden benaderd in een evaluatieonderzoek.

Het evalueren van interventies kan op verschillende manieren worden aangevlogen (zie bijvoorbeeld Van Dijk & Koekkoek, 2011). Zo is het mogelijk om te focussen op de onderliggende beleidstheorie of juist op de effecten van een interventie. Ook kan worden stilgestaan bij de condities waaronder een interventie wel of niet succesvol is al dan niet in combinatie met het zoeken naar succes- en faalfactoren van de gehanteerde werkwijze.

In dit onderzoek ligt de focus op de gehanteerde werkwijze en de condities waaronder deze werkwijze succesvol bijdraagt aan het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. De gehanteerde werkwijze heeft een 'inhoudelijke' en een 'procesmatige' component (vgl. Campbell & Marshall, 2000; Faludi, 1984; Hillier & Healey, 2008). De inhoudelijke component refereert aan het geconstateerde probleem in de sociale realiteit. Hoewel deze inhoudelijke component een belangrijke discriminerende factor is in het stimuleren van sociale weerbaarheid, staat dit niet centraal in dit hoofdstuk (zie hiervoor deels hoofdstuk 5). Wat wel centraal staat is één van de aspecten van de procesmatige component. Conform de hoofdvraag van deze studie wordt stilgestaan bij de manier waarop de relatie tussen bewoners en professionals wordt vormgegeven.

Participatie als onderdeel van de werkwijze van een interventie komt voort uit onderliggende aannames en verwachtingen over de soort sturing waarmee het subject in kwestie positief kan worden veranderd. Deze sturingsmodellen – ook wel 'veranderingstheorieën' genoemd (Cotterill, 2002) – zijn dan ook van onschatbare waarde voor professionals die veranderingsprocessen implementeren. Deze sturingsmodellen zijn bij aanvang van een project of interventie zelden expliciet, Arnhem niet uitgezonderd. Ze worden als vanzelfspre-

kend aangenomen; ze zijn vaak gebaseerd op intuïtie of gezond verstand (zie bijvoorbeeld Chen, 1990; Weiss, 2000). Mede als gevolg hiervan, is in de verschillende project- en interventiebeschrijvingen niet of nauwelijks reflectie te vinden op de wijze van sturing. Sterker nog, vaak veranderen onbewust gebruikte sturingsmodellen in de loop van de interventie (zie bijvoorbeeld Mason & Barnes, 2007). In dit hoofdstuk staan de onderliggende sturingsmodellen – de manier waarop de relatie tussen bewoners en professionals is vormgegeven in interventies met als doel sociale weerbaarheid te stimuleren – centraal.

1.2

Kwalitatief onderzoek

Op basis van het bijwonen van vergaderingen van wijkplatforms, professionals en informele gesprekken met bewoners en professionals rijst het vermoeden dat bewonersparticipatie niet altijd het beste kan worden vormgegeven op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking. Zo vertellen enkele bewoners dat ze het “spuugzat” zijn dat professionals zich continu bemoeien met wat ze heel goed zelf kunnen. “Ik ben geen klein kind meer. Ik kan prima een feestje organiseren of zo, maar dan willen zij zich daar weer tegenaan bemoeien om vervolgens met hun dikke kop de *credits* op te eisen.” Ook professionals vertellen dat bewoners te veel worden betutteld, maar dat tegelijkertijd overlastgevers te vrijblijvend worden aangepakt. Het vormgeven van de relatie tussen bewoners en professionals op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking – zoals voorgesteld in collaboratieve planning – lijkt dan ook niet altijd even effectief te zijn.

Om dit vermoeden te testen is kwalitatief onderzoek verricht bestaande uit 38 open interviews en 4 interactieve workshops met professionals. Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd naar de werkwijze die ze hanteren bij de interventies waarbij ze zijn betrokken. Specifieke aandacht ging uit naar de manier waarop ze de relatie met bewoners vormgeven tijdens

de interventie, de redenen hiervoor, en waarom dit succesvol is (of niet).

Op basis van de interviews is te concluderen dat er in drie stromingen wordt gedacht als het gaat om het vormgeven van bewonersparticipatie. Professionals geven de relatie met bewoners vorm op een bevoogdende wijze (organisatie-gestuurd), op een empowermentachtige/collaboratieve manier (hybride gedreven) of op een faciliterende wijze (maatschappelijk gedreven) (zie paragraaf 2). Op basis van de literatuurstudie naar sociale weerbaarheid (zie hoofdstukken 4 tot en met 7) rees het idee om deze sturingsmodellen te koppelen aan de drie vormen van weerbaarheid (zie hoofdstuk 7, paragraaf 2). Dit idee is in de interactieve workshops voorgelegd aan en bediscussieerd met professionals. Voor velen bleek dit een ‘aha-erlebnis’: “Je bent je hier wel vaag van bewust, maar door het zo systematisch voor je te zien, komt het echt tot leven. Hier kan ik echt wat mee en mijn collega’s ook. Het is echt een spiegel die we kunnen gebruiken in ons werk.” De discussie over de koppeling tussen sturingsmodellen en vormen van weerbaarheid staat centraal in paragraaf 4. Tijdens deze workshops is tevens stilgestaan bij de succes- en faal-factoren van de sturingsmodellen. Deze worden weergegeven in paragraaf 4.

2

Drie ideaaltypische sturingsmodellen bij het vormgeven van bewonersparticipatie in wijkgerichte planningsprocessen

Op basis van de interviews is te stellen dat er evenzoveel werkwijzen zijn als interventies. Wordt de 'inhoudelijke' component echter denkbeeldig weggelaten (zie paragraaf 1), dan wordt duidelijk dat er gedacht wordt in drie hoofdstromingen in de manier waarop participatie van bewoners wordt vormgegeven. Deze stromingen worden in deze studie 'sturingsmodellen' genoemd.

De eerste stroming is het organisatiegestuurde sturingsmodel. Bij deze organisatiegestuurde interventies bepaalt de professional op bevoogdende wijze hoe de relatie tussen bewoners en professionals wordt vormgegeven. De tweede stroming is het maatschappelijk gedreven sturingsmodel. Hier is sprake van zelfsturing van bewoners en faciliterende professionals: de professional past zich aan aan de bewoner. De derde stroming is het hybride gedreven sturingsmodel. Bij hybride gedreven interventies is sprake van samenwerking en gelijkwaardigheid.

De drie sturingsmodellen zijn hieronder weergegeven op een spectrum met aan de ene kant organisatiegestuurde interventies, in het midden interventies met een hybride logica en aan het andere uiterste maatschappelijk gedreven interventies (zie figuur 9.1 hieronder).

De positionering op een spectrum geeft aan dat er tussenvormen mogelijk zijn.

Aan elk sturingsmodel zit een specifieke werkwijze vast. Zowel de sturingsmodellen als de bijbehorende werkwijzen worden hieronder op basis van de empirische gegevens systematisch uitgewerkt. Voor elke model wordt stilgestaan bij de algemene kenmerken van het sturingsmodel, worden voorbeelden gegeven en worden succes- en faalfactoren benoemd.

2.1

Bevoogdende planning op basis van organisatiegestuurde interventies

Organisatiegestuurde interventies zijn bevoogdende interventies. Tot in de jaren zeventig is deze manier van interveniëren gebruikelijk (zie bijvoorbeeld Bijlsma & Janssen, 2008; Van der Linde, 2007). De professional bepaalt hoe de relatie met bewoners wordt vormgegeven: hij/zij heeft er immers voor gestudeerd. Onder invloed van de culturele revolutie in de jaren zestig en de opkomst van het (neo)liberalisme verdwijnt deze manier van interveniëren naar de achtergrond (idem; zie ook hoofdstuk 2). Vanaf begin jaren negentig, echter, leeft deze manier van interveniëren weer op. Onder de noemer 'modern paternalisme' (Henselmans, 1993) beginnen professionals zich weer bewust te bemoeien met bewoners in achterstandswijken. In de woorden van Kuypers en Van der Lans:

Nodig is een nieuw mengsel van betrokkenheid en doeltreffendheid ... voor professionals die op het brede terrein van welzijn hun werk doen. Een voorbeeld daarvan is de opkomst van het begrip 'bemoeizorg' in de geestelijke gezondheidszorg.



Figuur 9.1 Drie sturingsmodellen gepositioneerd op een spectrum.

De essentie van die aanpak is: niet afwachten totdat ze naar de instellingen toe komen, de mensen achter de voddens blijven zitten, ze blijven opzoeken, hen corrigeren als het moet en vooral veel praktische hulp bieden. ... Wij pleiten voor een nieuwe professionele invulling van een gegeven dat wij tot de kern van de Nederlandse verzorgingsstaat blijven rekenen – het uitgangspunt dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. En dat betekent inderdaad bemoeien, opzoeken, meegaan, aanbellen, regelen en sturen en niet (professioneel) wachten tot het te laat is. Dat is een houding die al gauw versleten zal worden als een nieuw soort paternalisme – het zij zo. Het is het soort paternalisme waar het in onze ogen het afgelopen decennium te zeer aan heeft ontbroken.

(Kuypers & Van der Lans, 1994: 20-23)

Algemene kenmerken

Een organisatiegestuurd sturingsmodel wordt gekenmerkt door een scheve machtsrelatie tussen professionals en bewoners. Er is sprake van bevoogding van professionals: bewoners dienen zich aan te passen aan de logica van professionals en hun organisaties. Een organisatiegestuurde interventie is dan ook paternalistisch: op basis van hun deskundigheid menen professionals te weten wat goed is voor bewoners. De interventie wordt geïnitieerd door instellingen, en professionals bepalen de opzet en uitvoering van de interventie. Bij het vormgeven van de interventie is er sprake van geen of symbolische participatie. Afhankelijk van het type interventie worden bewoners in de implementatie soms gedwongen om te participeren (zie hieronder) of mogen ze alleen participeren als ze zich aanpassen aan de voorwaarden gesteld door de professional. Door op deze manier te interveniëren wordt geprobeerd verandering af te dwingen.

Voorbeelden

Het **wijkplatform** is een voorbeeld van een organisatiegestuurde interventie met enkele maatschappelijk gedreven kenmerken. Het platform is topdown opgezet. Eind 2008 heeft de gemeente hernieuwde spelregels opgezet

voor het wijkgericht werken. Een groot gedeelte van die spelregels gaat over het wijkplatform. In het vormgeven van deze hernieuwde spelregels hebben bewoners geen zeggenschap gehad. Hoewel de platforms de mogelijkheid hebben om een eigen huishoudelijk reglement op te zetten, gelden de hernieuwde spelregels voor alle wijken. Bewonersleden moeten zich dus aanpassen aan die spelregels. Daarnaast kan het platform gevraagd en ongevraagd advies geven, maar is het aan de professional of instelling om te bepalen wat er met het advies wordt gedaan. Het platform is dan ook gebaseerd op ideeën uit de beleidswereld en politiek en heeft als primaire doelstelling draagvlakvorming voor beleidsnota's en notities.

'Integrale handhaving en veiligheid' – ook wel bekend onder de noemer **handhavingstafel / pandjesoverleg** – is een organisatiegestuurde interventie om overlast veroorzaakt door multi-probleemgezinnen tegen te gaan. Eén van de deelnemende instellingen benadert de familie in kwestie met de mededeling dat deze te boek staat als meervoudig probleemveroorzaker en dat momenteel een gedwongen verhuizing wordt overwogen. Voor de gezinnen is er echter een manier om deze uithuisplaatsing te voorkomen: zich te gedragen naar de regels en een verplicht en op maat gesneden hulpaanbod te accepteren.

citaat 1

Het gaat om de combinatie tussen gedwongen zoet en zuur. Aan de ene kant een wortel en aan de andere kant een stok. Daar zie ik wel heil in. In het verleden heb ik wel gemerkt dat als je iets voor te houden hebt, een soort lokkertje, dan zijn sommige mensen bereid harder te lopen. En soms heb je de dwangmaatregel nodig om ze uit die stoel te krijgen en hen te activeren. Ik vind eigenlijk dat in het verleden te veel met het zoet is gewerkt. Ik vind het nou wel eens goed dat daar een keer gehandhaafd gaat worden. Wil je niet meewerken, pech dan. Je hebt al drie kansen gehad. Dan zetten we toch maar iets stop, een uitkering bijvoorbeeld. Of dan gaan we onderzoek doen naar de verblijfplaats van je broer die waarschijnlijk bij jou in huis woont. Ik

heb zoiets van ga maar handhaven. Ook jij dient je te houden aan de regels. Dit soort mensen weet namelijk altijd alle mazen in het net te vinden. Die zwemmen overal doorheen. ... Je moet eerst krap beginnen en dan steeds meer de ruimte geven en dan hopen dat zij het gewenste gedrag gaan vertonen.

(respondent 16)

Het verplichte hulpaanbod heeft als doel een positieve gedragsverandering te bewerkstelligen. Dit aanbod is geldig voor zes maanden. Als er binnen zes maanden geen verbetering is, dan kan een gedwongen verhuizing de consequentie zijn. Met andere woorden, de intentie is om verandering af te dwingen door een (groep van) bepalende en initiërende professional(s) terwijl de bewoners in kwestie gedwongen worden deel te nemen.

Succes- en faalfactoren

Organisatiegestuurde interventies roepen weerstand op bij de bewoner(s) in kwestie. De autonomie wordt hen immers gedeeltelijk ontnomen wanneer op deze manier gaat worden ingegrepen. Het is belangrijk om op een constructieve manier met deze weerstand om te gaan. Dit kan onder andere door duidelijkheid te geven, maatwerk te bieden, proactief te handelen, tijdelijk te interveniëren, een alternatief te bieden aan de bewoner(s) in kwestie, in te grijpen binnen de maatschappelijke normen en samen te werken met andere instellingen.

Duidelijkheid naar het individu, het gezin, de buurt of de wijk is dus een belangrijke voorwaarde. De (groep) bewoner(s) moet weten waarom hij aangepakt wordt en waarom het belangrijk is dat professionals bepaalde regels handhaven, ook al zijn ze het hier niet mee eens.

citaat 2

Als ik iemand verplicht een hulpverlenings-traject in laat gaan omdat hij bijvoorbeeld nieuwe schulden heeft gemaakt dan zeg ik: "wij stoppen er op deze manier mee om die, die en die redenen." Het gebeurt op dit moment te weinig dat we zeggen "dit kan echt niet" of "we gaan het nu zo en zo aanpakken" en dat we dit ook duidelijk maken naar de persoon. Heel veel

mensen weten niet waarom bepaalde acties door ons genomen worden. Geven we die duidelijkheid niet, wat nu dus heel vaak gebeurt, dan weet ik dat zeker dat die persoon zich uiteindelijk negatiever gaat gedragen.

(workshop 1)

Het leveren van **maatwerk** is een tweede noodzakelijke voorwaarde. Veel bewoners zetten hun hakken in het zand wanneer ze worden geconfronteerd met bevoogdende interventies. Deze weerstand wordt versterkt wanneer er 'volautomatisch' een methodiek wordt ingezet die ergens anders succesvol is toegepast. Elke bewoner(s)groep heeft echter zijn eigen probleemgedrag, waarbij de interventie zoveel als mogelijk dient aan te sluiten. Het toepassen van een verkeerde methodiek leidt vaak tot een verslechtering van de relatie tussen hulpverlener en bewoner. Het volautomatisch toepassen van een generalistische methodiek leidt uiteindelijk tot het bestrijden van symptomen in plaats van het aanpakken van de oorzaken van het probleemgedrag.

citaat 3

Je moet je continu zelf afvragen of je bezig bent met de juiste methodiek. Doe je dit niet dan zal dit de weerstand bij die gezinnen alleen maar versterken en hebben ze bovendien de kans om weer te gaan duiken.

(workshop 1)

Proactief handelen is een derde voorwaarde om dit type interventie tot een succes te maken. Gedragsverandering gaat niet vanzelf, onder meer omdat bevoogdende interventies weerstand oproepen. Dit kan worden ondervangen met proactief handelen. Dit houdt onder andere in dat er

citaat 4

... niet alleen wordt bedreigd met sancties, maar ook daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Je moet er bovenop zitten anders gaat het je niet lukken. Je moet er niet van uitgaan dat het vanzelf wel goed komt. Je moet actief nazorg aanbieden en controle uitoefenen.

(workshop 3)

citaat 5

Snel en daadkrachtig aan de slag te gaan en niet passief te worden of ze juist alles uit handen te nemen. Als je passief wordt weet je zeker dat het niet gaat lukken. Dan kunnen ze duiken en ongestoord doorgaan met hun gedrag. Als je ze alles uit handen neemt, worden ze afhankelijk van je of gaan ze juist van je profiteren. Als je als professional alles oplost en er bij de persoon of buurt geen ontwikkeling is, sla je de plank volkomen mis. Dan kun je net zo goed niet interveniëren.

(workshop 1)

Organisatiegestuurde interventies hebben slechts een kortetermijneffect. Dergelijke interventies zijn idealiter dan ook **tijdelijk**. Wanneer dit type interventie te lang wordt ingezet, wordt de weerstand versterkt en afhankelijkheid van hulpverlening gecreëerd:

citaat 6

Als je te lang slaat met een stok gaan ze op een gegeven moment ons slaan met diezelfde stok.

(workshop 2)

citaat 7

Je kunt niet zeggen: 'je mag dat niet meer doen' en er vervolgens niets voor in de plaats laten komen. Doe je dat wel, dan gaat het uiteindelijk tegen je werken.

(workshop 2)

Om de weerstand te breken of te minimaliseren is het noodzakelijk om subjecten een **alternatief** te **bieden** voor hetgeen wordt gesanctioneerd. Dit perspectief dient in de richting van gewenst gedrag te zijn en kan het beste worden ondersteund door interventies met een methodiek geënt op empowerment (lees: hybride gedreven interventies, zie paragraaf 5.2) zodat dat gewenste gedrag uiteindelijk het ongewenste gedrag duurzaam vervangt. Wanneer dit perspectief ontbreekt en gewenst gedrag niet wordt ondersteund, blijven subjecten hangen in hun oude ongewenste gedrag dat ze weer ten toon gaan spreiden op het moment dat de interventie stopt.

Bij organisatiegestuurde methodieken is het belangrijk om **binnen de maatschappelijke normen in te grijpen**. Wanneer dit niet gebeurt,

citaat 8

... krijg je uiteindelijk op één of andere manier het deksel op je neus. Als je buiten het boekje werkt dan loop je de kans om gepakt te worden door je opdrachtgever of vanwege juridische aspecten – die mensen hebben allemaal een advocaat – of je wordt in de rest van de buurt niet begrepen. Het gaat erom dat je creatief bent binnen de kaders. Als je creatief omgaat met een sanctie bij dit soort mensen, zoals het verscheuren van een bon wanneer ze beloven de brommer in orde te maken, komen ze er weer mee weg en word je niet serieus genomen. En je moet de juiste kaders creëren om te kunnen handelen. We hebben nu bijvoorbeeld een convenant dat we legaal informatie mogen uitwisselen over mensen. Hiermee krijgen we dus rugdekking van hogerehand.

(workshop 3)

Binnen de normen ingrijpen houdt bijvoorbeeld in dat een belastend dossier een voorwaarde is om in te kunnen grijpen. Zonder dossier kan er niet succesvol organisatiegestuurd worden geïntervenieerd. **Dossieropbouw** is dan ook noodzakelijk om niet in het stadium van dreigementen te blijven hangen maar ook te kunnen handhaven. Het is dan ook belangrijk om de omgeving te stimuleren om klachten door te geven. Deze omgeving bestaat zowel uit professionals als uit omwonenden.

Bij organisatiegestuurde interventies zijn vaak meerdere instellingen betrokken. **Samenwerken** is dan ook een voorwaarde voor succes. Het is essentieel om taakafspraken te maken, elkaar te dekken en één lijn te trekken. Wanneer dit niet gebeurt

citaat 9

... gaan mensen zich verschuilen achter andere organisaties en dus tussen de hulpverlening door duiken. Of we hebben weer een nieuwe 'Savanna'.

(workshop 1)

citaat 10

Het is bijvoorbeeld noodzakelijk om eerst contact met het systeem te leggen en contact te blijven houden. Dat is mijn taak. Alle professionals hebben de taak om misstanden te melden zodat we een goed gevuld dossier kunnen opbouwen. De wijkagent kan dit dan weer presenteren aan de familie waardoor ze zich onder druk voelen staan waardoor ze eerder hulp accepteren. Dan kom ik bijvoorbeeld weer in beeld en kan ik hulp gaan organiseren. Er andere instellingen bij betrekken en gezamenlijk een plan van aanpak maken.

(workshop 3)

2.2

Collaboratieve planning op basis van hybride gedreven interventies

Hybride gedreven interventies zijn interventies gericht op empowerment. Deze manier van interveniëren wordt vlak na de Tweede Wereldoorlog door Maria Kamphuis vanuit de Verenigde Staten naar Nederland gebracht (Van der Linde, 2007). Na een dip in de jaren zeventig en tachtig is dit sturingsmodel net als het organisatiegestuurd sturingsmodel bezig aan een opleving (zie Van der Linde, 2007; Engbersen e.a., 2008; hoofdstuk 2).

Algemene kenmerken

In dit sturingsmodel wordt uitgegaan van gelijkwaardigheid en samenwerking tussen bewoners en professionals, waarbij de mate van eigen kracht van de bewoners(groep) richtinggevend is. Het model is gericht op het sterker maken van individuen en gemeenschappen binnen hun eigen context, zodat zij beter in staat zijn om controle uit te oefenen op hun eigen leven (zie bijvoorbeeld Rappaport, 1987; Riger, 1993; Zimmerman, 1995; Engbersen e.a., 2008). Dit kan door bewoners meer macht te geven – politieke empowerment op basis van collaboratieve participatieprocessen (zie hoofdstuk 6) – en door bewoners meer kracht te geven – sociale empowerment door condities te bevorderen waaronder zelforganisatie naar

binnen en adaptiviteit naar buiten zich kunnen ontwikkelen.

Bij een hybride gedreven sturingsmodel passen bewoners en professionals zich actief wederkerig aan aan elkaar; ze hebben een gedeelde verantwoordelijkheid vanuit een gemeenschappelijke interesse. De interventie kan geïnitieerd worden door zowel bewoners als professionals. Bewoners participeren bij het vormgeven en implementeren van de interventie op vrijwillige basis, al dan niet op basis van een professioneel verzoek. Zowel bij het vormgeven als het implementeren van de interventie wordt gedragsverandering gestimuleerd door een coachende professional.

Voorbeelden

Het **vernieuingsproject** is een hybride interventie met enkele organisatiegestuurde kenmerken. Het doel is het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van de wijk door problemen en kansen ‘achter de voordeur’ op te sporen en op te lossen dan wel te pakken. Het vernieuwingsproject is een outreachende interventie die wordt geïnitieerd door professionals omdat

citaat 11

De ervaring leert dat niet alle mensen meer de hulp kunnen vinden. Soms voelen ze aan dat ze problemen hebben, maar kunnen het nog niet onder woorden brengen of weten ze niet waar ze hulp kunnen vinden. En soms zijn ze zich er niet van bewust dat ze problemen hebben.

(respondent 12)

De interventie is topdown opgezet en in het vormgeven van de interventie hebben bewoners niet geparticipeerd. Het is een generieke interventie die overal in Arnhem kan worden toegepast. Bewoners zijn vrij om te kiezen of ze deelnemen in het implementatieproces maar worden hiertoe wel bewogen aan de hand van aankondigingsbrieven waarin staat dat binnenkort een medewerker van de welzijnsinstelling op bezoek komt.

Hoewel de interventie wordt geïnitieerd door professionals, is de interventie zelf

gebaseerd op gemeenschappelijke interesses; de professional wil de woon- en leefomgeving van de wijk verbeteren en aandacht besteden aan de persoonlijke situatie 'achter de voordeur', terwijl de bewoner nu een mogelijkheid heeft om die persoonlijke situatie en zijn leefomgeving te verbeteren. Verandering in die situatie wordt gestimuleerd door een coachende – en soms aandringende – professional. Als er problemen en/of kansen liggen, dan stimuleert de professional verandering door de bewoner te wijzen op de keuzemogelijkheid deze op te lossen of te pakken. Die keuze tot verandering blijft echter bij de bewoner liggen. In het geval van schulden of betalingsachterstanden, bijvoorbeeld,

citaat 12

... vraag ik: "Heeft u het gevoel dat u het zelf nog redt?" Dan kunnen ze zeggen: "Ja". Maar ik zeg: "Ik zou er bijvoorbeeld wel even naar kunnen kijken. Als u verschillende schulden heeft, kan ik even uitrekenen hoeveel u per maand betaalt. Hoe hoog is de schuld nog? Dan betaalt u nog zes jaar af bijvoorbeeld." Dan leg ik uit dat ze met een banktraject meestal de termijn hanteren van drie jaar maximaal aflossen en daarna ben je er gewoon van af. Dus dat kan ook wel weer voordeliger zijn voor mensen, dat ze niet de rest van hun leven blijven aflossen. Maar dat zo'n saneringstraject ze kan helpen. Maar soms zijn mensen daar niet van gediend. En dat voel je ook aan. Je bent ook heel veel bezig met: wat voor contact heb ik met iemand? Bij de één moet je veel voorzichtiger te werk gaan dan bij de ander. De ander die heeft juist liever dat je direct bent, terwijl bij iemand anders je het via een omweg moet proberen. En misschien lukt dat niet meteen, nou dan zoek je een reden om terug te komen. Zeg je: "Ik kan wel even de woningcorporatie voor u bellen, dan kom ik daarna wel even terug en dan hebben we het er gewoon nog even over." En dan maak je gewoon weer even een praatje en dan moet je er veel meer tijd en energie insteken om überhaupt contact te leggen. Terwijl je in je achterhoofd wel iets hebt van 'dit is nodig'. Maar als iemand daar niet van gediend is, dan kun je daar gewoon niet meteen

op doorgaan. Dan moet je gewoon via omwegen kijken of je vertrouwen wekt. En als iemand het uiteindelijk echt niet wil, dan wil hij niet en dan houdt het gewoon op. Maar we proberen wel. Wij bijten ons wel vast in mensen.

(respondent 28)

De **straataanpak** is een hybride interventie met enkele organisatiegestuurde en enkele maatschappelijk gedreven kenmerken. Ze is topdown opgezet en in het vormgeven van de interventie hebben bewoners niet geparticipeerd. Het doel van deze interventie is om straat voor straat een beeld te schetsen van de leefbaarheid en veiligheid en, afhankelijk van dit straatbeeld, deze leefbaarheid en veiligheid te verbeteren door bewoners aan te sporen hun individuele problemen aan te pakken en/of gezamenlijk activiteiten op te zetten. In het implementatieproces hebben bewoners de keuze om deel te nemen. De bewoner is vrij in zijn/haar keuze om al dan niet iets te doen voor de leefbaarheid van de straat of om persoonlijke problematieken aan te pakken, maar de professional enthousiasmeert of legt uit waarom actie nodig is. Verandering wordt gestimuleerd door een coachende professional die soms ook signalen doorgeeft aan professionals die zijn betrokken bij organisatiegestuurde interventies als het programma integrale handhaving en veiligheid (zie hierboven voor een beschrijving van deze interventie).

In de woorden van de professional:

citaat 13

We wilden eigenlijk gaan kijken naar de kwaliteiten en interesses die mensen hebben en hoe ze die willen inzetten voor hun eigen straat. Op basis van dit idee heeft men mij gevraagd van goh, dan gaan we huis aan huis de mensen bezoeken en dan gaan we dat vragen en we gaan dat bundelen en daar komen nieuwe activiteiten uit voort. Die moeten leiden tot een verbetering van de straat. Nou, in de eerste gesprekken bleek al dat mensen zeiden van 'kwaliteiten, interesses, wij investeren in onze eigen straat? Dat klinkt allemaal heel leuk, maar gemeente en organisaties hebben ons zo lang in de kou laten staan, laten jullie eerst maar wat zien.' Op dat moment

hebben we gezegd, en zeker ook in het kader van het project sociale herovering, we moeten het anders aanpakken. We gaan gewoon naar de mensen toe, bellen huis aan huis aan en we laten mensen hun verhaal doen. Dus simpelweg gezegd, de mensen krijgen van tevoren geen brief thuisgestuurd, er is geen vragenlijst. Ik bel aan, en ik zeg tegen de mensen, goh er gebeurt in jullie wijk heel veel, er zijn bewoners bij betrokken, daar is de gemeente bij betrokken, daar zijn organisaties bij betrokken, maar wij vinden het ook belangrijk om van u te weten hoe woont u nou in dit huis. Wat vindt u van de straat? Wat vindt u van uw woonomgeving? En dan gaan die mensen vertellen, dan krijg je een verhaal. En mijn taak is om dat verhaal, de signalen die ik dan opvang te schakelen met de mogelijkheden die ik ken van de verschillende organisaties die in de wijk aanwezig zijn. En daar kunnen mogelijk acties uit voort komen. Maar het kan ook zijn dat ik de mensen gewoon verwijs, dat ik de mensen informeer, mensen ondersteun en dat ik mensen toe leid naar al bestaande activiteiten. Maar daar kunnen ook hele nieuwe activiteiten uit voortkomen of individuele hulptrajecten.

(respondent 20)

‘Kan wél!’ is een hybride interventie aan de maatschappelijk gedreven kant van het spectrum van figuur 9.1 (zie hierboven). Het doel van deze interventie is om bewonersinitiatieven die de leefbaarheid en veiligheid van de wijk verbeteren te stimuleren. Wanneer een bewoner een idee heeft en dit wil gaan uitvoeren dan neemt hij/zij contact op met de buurtcoach van het LSA. De buurtcoach bespreekt het idee met de bewoner. Hierbij wordt gekeken of het idee haalbaar en voor de wijk nieuw is. Vervolgens wordt een plan gemaakt waar de puntjes op de ‘i’ worden gezet. De bewoner bereidt het plan zelf voor en krijgt, als dit nodig is, ondersteuning van de buurtcoach. Daarna voert de bewoner het plan zelf uit. Indien dit een plan voor de langere duur is dan zetten de bewoner en de buurtcoach samen stappen om lokaal de benodigde steun en middelen te krijgen zodat het plan kan voortbestaan zonder verdere steun van de buurtcoach. De bewoner blijft van begin tot eind eigenaar van zijn/haar initiatief.

Succes- en faalfactoren

Interventies gericht op empowerment hebben een hybride gedreven sturingslogica. Deze interventies gaan uit van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het gevolg is dat op basis van gelijkwaardigheid **en samenwerking** activiteiten worden ontplooid. Dit betekent dat professionals **niet zelf het probleem** moeten **gaan oplossen** om toch het resultaat te behalen:

citaat 14

Je merkt toch dat we heel erg zijn gefocust op het resultaat: zo veel mensen bereiken, die en die activiteiten ontplooiën, targets halen enzo. Dat moeten we eigenlijk niet willen bij dit soort interventies. Als iemand bijvoorbeeld schuldsanering moet aanvragen dan kan ik dat voor hem doen. Dat kost mij weinig tijd, haal ik mijn target, maar dan weet ik zeker dat hij er niets van leert. Als ik samen met die persoon ga kijken hoe hij die sanering aan kan vragen en het hem zelf laat doen dan komt hij de komende twee weken drie keer terug maar dan weet ik zeker dat hij het hierna zelf kan. Zoiets kost me dus veel tijd, in eerste instantie, maar op de lange termijn levert dat mij veel tijd op. En die persoon is dan een beetje zelfredzamer en daar gaat het eigenlijk om.

(workshop 3)

Bij hybride gedreven interventies is het essentieel om **sensitief te zijn voor de kwaliteiten en problemen van bewoners**.

citaat 15

Mensen willen graag maar je ziet dat ze bepaalde vaardigheden niet hebben. Die kun je ze aanleren. In een groep bijvoorbeeld, zie je dat de één meer kan dan de ander. Mensen hebben verschillende kwaliteiten. Sommigen zijn bijvoorbeeld meer ‘doe-mensen’ terwijl anderen juist meer willen vergaderen. Het is belangrijk om aan te sluiten bij wat mensen wel kunnen en willen en dan de ontbrekende vaardigheden te ontwikkelen. Het is heel belangrijk om als professional dit proces te bewaken anders raak je mensen kwijt.

(workshop 1)

Het is dan ook belangrijk om jezelf als professional continu de vraag te stellen wat mensen wel en niet willen en kunnen, en waarom. In het stellen van deze vraag zit een spanning besloten. Professionals zijn bezig met in te schatten wat mensen kunnen om vervolgens deze kwaliteiten verder te ontwikkelen door mensen positief te stimuleren: "Dat kun je wel". Het gevaar is dat bewoners wel willen maar niet kunnen. Het risico is dan ook dat bewoners worden **overvraagd**:

citaat 16

Het risico is om mensen te vragen die wel willen maar niet kunnen. Als je dat doet dan werkt het eigenlijk averechts want dat werkt frustrerend voor mensen. Het groeit dan eigenlijk de verkeerde kant op. Ze worden dan passief en uiteindelijk willen ze helemaal niets meer.

(workshop 1)

Dit overvragen kan deels worden ondervangen door als professional vragen te stellen als 'hoe zouden we / zou jij het wel voor elkaar kunnen krijgen?' Daarnaast is **luisteren** naar wat er daadwerkelijk speelt bij iemand, de straat of de buurt van essentieel belang. Deze spanning kan zich ook negatief uiten:

citaat 17

Je hebt ook een aantal bewoners die zich steeds negatief opstellen en als een soort tweede natuur continu de grenzen opzoeken van wat wel en niet mag. Als professional ben je dan toch snel geneigd om de grenzen steeds een beetje op te rekken omdat je het niet wilt verpesten voor de rest van de groep of, in een-op-een situaties, omdat je toch je doel wilt halen. Het gevaar is dat je de grenzen van het toelaatbare steeds verder gaat verleggen. Op dat soort momenten kun je beter de stekker eruit trekken maar vaak denken we: 'ach, we geven ze nog één kans.'

(workshop 2)

In plaats van 'pappen en nathouden' is het belangrijk om bewoners steeds **aan te spreken op hun gedrag** op het moment dat ze de grenzen van het toelaatbare overschrijden.

Bij interventies gericht op empowerment is het belangrijk om **gewenst gedrag te stimuleren**. Dit kan bijvoorbeeld door successen te delen en mensen te waarderen door ze in het zonnetje te zetten na een activiteit. Ook bewoners stimuleren om met ideeën te komen, ze bewust maken wat er in de buurt of wijk speelt of te doen is en ze verleiden mee te doen, is een manier. Op individueel niveau kan dit door haalbare kleine doelen te stellen en positief gedrag ten aanzien van deze doelen te stimuleren:

citaat 18

We vergeten heel vaak om waardering te geven en dan met name voor kleine stapjes die mensen maken. De neiging is om eerst negatief te zijn, om in te zoomen op wat niet gelukt is en dan pas te stimuleren. Dat moet juist andersom. Eerst waarderen. Sterker nog, uit onderzoek blijkt dat je tegenover vijf aanmoedigingen één grens of voorwaarde kunt stellen.

(workshop 3)

citaat 19

Haalbare doelen stellen is extreem belangrijk. Als je gaat zeggen 'je kunt straks alles weer zelfstandig' dan weet je zeker dat het niet gaat lukken. Dat gaat alleen maar frustrerend werken. Je moet kleine doelen die dichtbij liggen samen opstellen en dan continu waardering geven voor die kleine stapjes die ze maken. Daar krijgen ze zelfvertrouwen van en dat werkt aanstekelijk.

(workshop 3)

Daarnaast is het belangrijk om helder te zijn over **de rol** die je **als professional** hebt:

citaat 20

Je moet als professional heel duidelijk je grenzen aangeven. Hier en hier houdt mijn inbreng op. Doe je dat dan heb je nauwelijks last van verkeerde verwachtingen.

(workshop 3)

2.3

Faciliterende planning op basis van maatschappelijk gedreven interventies

Maatschappelijk gedreven interventies zijn interventies gericht op zelfsturing. Deze manier van interveniëren heeft zijn oorsprong in de opkomst van het (neo)liberale gedachtegoed eind jaren zeventig, begin jaren tachtig. Begin jaren tachtig staat dit sturingsmodel gelijk aan 'niet interveniëren'. Onder invloed van harde kritieken op het (wijk)welzijnswerk van onder meer Achterhuis (1979) en Vuijsje (1977) in combinatie met de introductie van het (neo)liberale concept 'zorgzame samenleving' en stevige bezuinigingen verdwijnen professionals steeds meer uit de wijk. Degenen die overblijven, trekken zich achter hun bureau terug. Niet de overheid, maar burgers zelf moeten de (wijk)samenleving vormgeven. Autonomie en zelfredzaamheid worden de leidende begrippen (zie Van der Linde, 2007; hoofdstuk 2). De laatste jaren is dit type interventie door nieuwe bezuinigingen aan een sterke opmars bezig (zie bijvoorbeeld De Boer & Van de Lans, 2011; Brouwer & Engbersen, 2013; Huygen & Van Marissing, 2013; Huygen e.a., 2012; Storm & Ilsink, 2013; Tonkens & De Wilde, 2013; Van der Schaar & Schreuders, 2012; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012).

Algemene kenmerken

In het maatschappelijk gedreven sturingsmodel is sprake van een scheve machtsrelatie tussen bewoners en professionals. Er is sprake van zelfsturing van bewoners(groepen). Bewoners weten het beste wat goed voor hen of de buurt is en professionals en hun organisaties passen zich hieraan aan. De 'interventie' wordt dan ook geïnitieerd door bewoners. Zij bepalen de opzet en uitvoering van de interventie. Participatie van bewoners is zowel bij het ontwerp als de implementatie op vrijwillige basis. De professional participeert niet of heeft een faciliterende rol. Verandering van gedrag is gebaseerd op toeval en vertrouwen (zie ook De Boer & Van de Lans, 2011; Brouwer & Engbersen, 2013; Huygen & Van Marissing, 2013; Huygen e.a., 2012; Storm

& Ilsink, 2013; Tonkens & De Wilde, 2013; Van der Schaar & Schreuders, 2012; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012).

Voorbeelden

Een voorbeeld waar sprake is van faciliterende planning is wanneer bewoners een budget hebben of krijgen en dit zelf, binnen enkele algemene randvoorwaarden, mogen besteden. Zo hebben de woningbouwcorporaties **leefbaarheidsbudgetten**. Deze budgetten zijn bedoeld om de leefbaarheid van een straat, buurt of wijk te verbeteren. Bewoners kunnen een beroep doen op dit budget wanneer ze bijvoorbeeld een actie om de straat op te fleuren, een buurtfeest of een plantjesmarkt willen organiseren. De corporatie heeft een financieel ondersteunende rol. Het ontwerp en de uitvoer van de actie wordt overgelaten aan de bewoners. Het wijkplatform heeft een **bewonersbudget**. Bewoners en instellingen kunnen een verzoek indienen bij het wijkplatform voor financiële ondersteuning van een activiteit in en voor de wijk. Bewonersleden van het wijkplatform keuren de aanvraag goed of af. Wanneer bewoners een aanvraag indienen, zijn deze activiteiten meestal maatschappelijk gedreven. Een tweede voorbeeld zijn de **jongerenactiviteiten** die vallen onder de verlengde openstelling van de Symfonie – het wijkcentrum in Het Arnhemse Broek. Deze activiteiten zijn gebaseerd op de interesses uit de leefwereld van die jongeren. Deelname aan de activiteiten is op vrijwillige basis en de professional faciliteert de activiteiten. Omdat gedragsverandering bij de uitvoering van die jongerenactiviteiten is gebaseerd op toeval, worden sinds kort ondersteunende methoden, technieken en gedragsregels gehanteerd die gedragsverandering beogen te stimuleren (hybride sturingsmodel).

citaat 21

Er komt een vaste groep tieners op de activiteiten af. En wil ik een speciale groep bereiken die ik nog niet heb bereikt, of die ik wel zie in de wijk doordat ik in de wijk rondloop en ook een activiteit doe aan de andere kant van de wijk, dan ga ik eerst kijken wat zo'n groep leuk vindt om

te doen en wat niet. Het gaat erom dat ik ze wil betrekken bij een activiteit, speciaal gericht op hen. Soms bestaat die activiteit al, soms niet. Ik had een groep jongens die moeilijk te bereiken was. Voor deze jongens heb ik zaalvoetbal opgezet, omdat dat steeds terugkwam wanneer ik met ze praatte. Daardoor kon ik ze bereiken en betrekken bij de andere activiteiten. En een weggetje banen naar de hulpverlening. Dus ik ga echt kijken waar hun interesse ligt en wat bij hun aansluit. Dat zaalvoetbal heb ik dus opgezet met die groep jongeren. Ze hadden geen structuur en geen discipline. Dan wordt er eerst een plan gemaakt. In dit geval samen met het Sportbedrijf. Dan nodig ik de jongeren uit, op naam en met een brief voor de ouders die moeten tekenen dat ze mee mogen doen. Dan spreken we samen met de jongeren de regels af en dan ben ik er puur voor het handhaven van de regels. Ze mochten bijvoorbeeld met agressie niet de zaal uit. Ze moesten blijven en met mij praten. Dus ik probeer ze ook sociale vaardigheden te leren, in de groep, onder druk voetballen bijvoorbeeld, zodat ze fairplay konden spelen. Je merkt dat dat in het begin vrij heftig is. Kleine vechtpartijtjes, opstootjes, elkaar echt aanvallen enzo. Maar uiteindelijk gingen ze wel rustig met elkaar spelen. Ik had mensen van mezelf, een vrijwilliger en een stagiaire en het Sportbedrijf floot. En met z'n allen mengden we ons in die groep. Voor mensen komt het vaak over van een potje voetballen, maar er zit een heel sociaal plan achter en dan kan ik bijvoorbeeld met hulpverlening contact leggen en zeggen van goh, wou je eens met die jongen contact leggen, want die heeft eigenlijk een heleboel problemen en daarom reageert ie zo.

(respondent 21)

Een andere maatschappelijk gedreven methode is 'veilige school/leefstijl'. Deze methode is een manier om jongeren te benaderen bij conflict-situaties. De kern is dat de jongerenwerker het probleem niet zelf oplost, niet bemiddelt en geen partij kiest. Hij/zij schept voorwaarden waarin jongeren zelf hun ruzie of meningsverschil kunnen behandelen. Dit gebeurt volgens een stappenplan, bestaande uit zeven stappen: (1) afkoelen, (2) naar elkaar luisteren, (3) samen

op zoek naar verschillende oplossingen voor het probleem, (4) afwegen van de voor- en tegens van de oplossingen, (5) de beste oplossing kiezen, (6) de oplossing uitvoeren, en (7) terugkijken of het heeft gewerkt.

Succes- en faalfactoren

Interventies met een maatschappelijk gedreven sturingsmodel zijn gericht op zelfsturing. Het initiatief ligt bij de bewoner. De grootste **valkuil** is dat professionals gedeelten van interventies overnemen.

citaat 22

Je bent wel aan het interveniëren. Je ziet dingen misgaan en je hebt dan de neiging om in te grijpen.

(workshop 2)

citaat 23

Als professional wil je toch kijken of die zelfsturing goed gaat. Stel dat het niet gaat dan moet iemand ingrijpen. Je wilt toch de controle houden op de interventie. Je kunt niet zomaar zeggen: "je zoekt het maar uit." Dat gaat tegen je natuur in. Op de één of andere manier wil je er toch bij betrokken blijven.

(workshop 1)

citaat 24

Op zelfsturing heb je geen grip. Bij een budget bijvoorbeeld kan het zijn dat ze allemaal een tv kopen en daar heb je geen grip op. De vraag is of je dat moet willen.

(workshop 3)

citaat 25

Zelfsturing binnen het buurtwerk is meestal niet helemaal zelfsturend. Wij beroepskrachten geven toch altijd een bepaalde sturing. We duwen altijd in een bepaalde richting.

(workshop 3)

citaat 26

Als professionals zijn wij toch teveel resultaatgericht. Er is ook een continue druk van boven, maar ook vanuit de klagers in de wijk om resultaten te boeken. De ervaring leert toch dat bij zelfsturing vaak dingen mis of verkeerd gaan.

Dan heb je geen resultaat, maar wordt er wel geleerd. Dat laatste wordt in onze prestatimaatschappij vergeten of niet belangrijk gevonden.

(workshop 1)

De interventie en de bewoners **loslaten** en **vertrouwen** hebben in bewoners is dan ook van essentieel belang.

citaat 27

Eén van de valkuilen is dat bewoners het wel kunnen. Bewoners kunnen veel meer dan wij denken, maar we durven ze niet los te laten. We kijken toch op de één of andere manier om de hoek of het goed gaat.

(workshop 1)

In zijn meest pure vorm is er dan ook geen sprake van coaching door professionals. Op de lijn richting hybride aangestuurde interventies kan dit echter wel het geval zijn. Coaching is dan echter **vraag gestuurd** en sterk **begrenst**:

citaat 28

Hoe bied je toch ondersteuning zonder alles over te nemen? Dat is de hamvraag en tegelijkertijd superlastig. Je gaat in het advies niet het hele traject doornemen, want dan neem je de interventie over. Hulp van mij is dan ook vraag gestuurd met strikte voorwaarden waaronder ik die hulp bied en zeker niet op alles.

(workshop 2)

De **verantwoordelijkheid** voor de activiteit of interventie **blijft** dus **bij de bewoner(s) liggen**. Het 'afnemen' van deze verantwoordelijkheid leidt tot een ander type sturing, namelijk hybride gedreven of organisatiegestuurd.

Ondersteunende faciliteiten en diensten aan kunnen **bieden** zonder de verantwoordelijkheid voor de interventie van bewoners over te nemen, is een voorwaarde voor maatschappelijk gedreven interventies.

citaat 29

Je moet wel voldoende mogelijkheden hebben om te faciliteren. Bewoners willen vaak van alles

maar dan is er geen geld voor en je moet toch wat kunnen geven zodat ze zelf aan de slag kunnen. Dat kan financieel zijn of ze de vrijheid geven of mogelijkheden bieden als een ruimte.

(workshop 1)

Aan het aanbieden van deze ondersteunende faciliteiten en diensten kunnen **grenzen** worden gesteld:

citaat 30

Je gaat ervan uit dat je eigenlijk die grenzen niet hoeft te stellen als je uitgaat van zelfsturing. Inhoudelijk gezien zijn die dan eigenlijk vanzelfsprekend. Maar dat betekent dat je vooraf wel moet inschatten of zelfsturing toepasbaar is. Je verleent immers diensten onder bepaalde voorwaarden en dan gaat het met name om gedrag van bewoners. In ieder geval dit, dat, zus en zo en anders krijg je geen geld.

(workshop 2)

2.4

Conclusie: drie ideaaltypische sturingsmodellen

Professionals denken in drie stromingen in de manier waarop ze bewonersparticipatie vormgeven in hun interventies gericht op sociaal weerbare wijken. In figuur 9.3 (volgende pagina) zijn deze sturingsmodellen weergegeven en worden karakteristieken van de bijbehorende werkwijze puntsgewijs tegen elkaar afgezet.

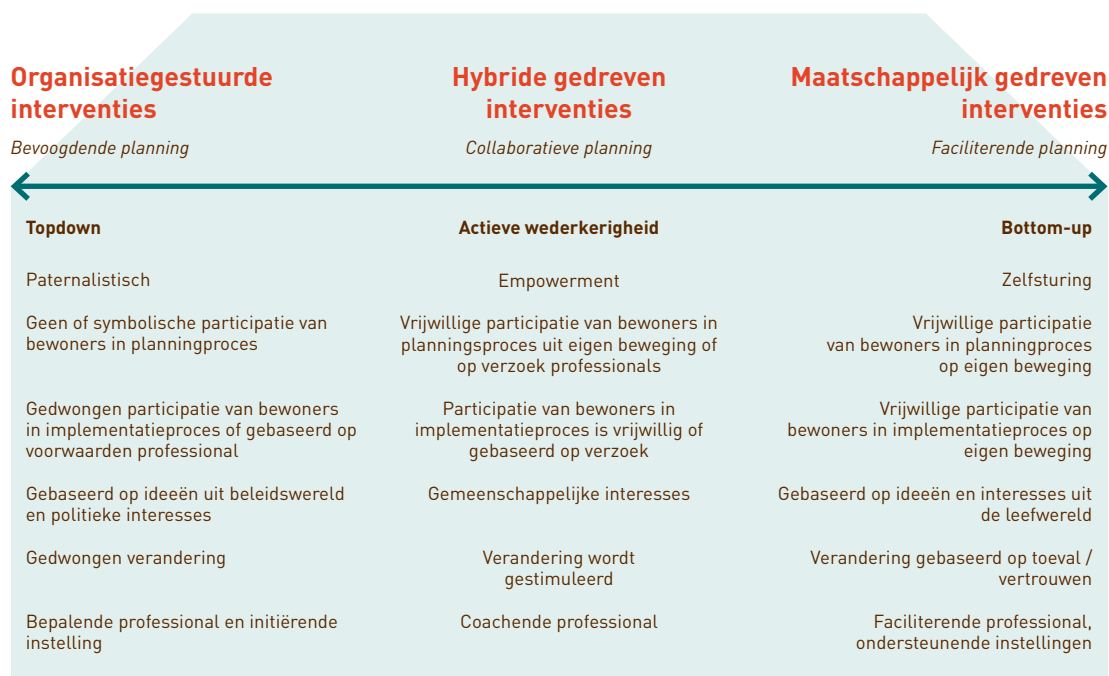
De eerste stroming is het organisatiegestuurde sturingsmodel. Hier is sprake van bevoogdende planning. Dergelijke interventies zijn topdown en paternalistisch van aard. In het vormgeven van de interventie is er sprake van geen of symbolische participatie van bewoners. In de implementatiefase worden bewoners gedwongen om te participeren of mogen ze alleen participeren op voorwaarden gesteld door de professional. De professional en zijn/haar instelling initieert de interventie en bepaalt het verloop ervan. De interventie is dan ook gebaseerd op ideeën uit de beleidswereld. Met een organisatiegestuurd sturingsmodel

wordt geprobeerd gedragsverandering bij de bewoner(s) af te dwingen.

De tweede stroming is het hybride gedreven sturingsmodel. Hier is sprake van collaboratieve planning. Bij hybride gedreven interventies passen bewoners en professionals zich 'actief wederkerig' aan elkaar aan. Dergelijke interventies zijn gericht op empowerment van (groepen) bewoners. Bewoners participeren op vrijwillige basis in het ontwerp- en implementatieproces, dan wel uit eigen beweging of op verzoek van professionals. De interventie is gebaseerd op gemeenschappelijke interesses waarbij de professional een coachende rol heeft. Bij een hybride gedreven sturingsmodel wordt gedragsverandering gestimuleerd.

De derde stroming is het maatschappelijk gedreven sturingsmodel. Hier is sprake van faciliterende planning. Bij maatschappelijk

gedreven interventies past de professional zich aan aan de bewoner. Dergelijke interventies kennen een bottom-up logica en zijn gericht op zelfsturing van bewoners. Bewoners participeren op vrijwillige basis en uit eigen beweging in het ontwerp- en implementatieproces. De interventie is gebaseerd op ideeën en interesses uit de leefwereld van bewoners waarbij professionals en hun instellingen een faciliterende en ondersteunende rol hebben. Bij een maatschappelijk gedreven interventie is gedragsverandering bij bewoners gebaseerd op toeval en vertrouwen.



Figuur 9.2 'Algemene werkwijzen' die horen bij de drie sturingsmodellen.

3

Analyse en Discussie: succesvolle participatieprocessen zijn afhankelijk van de specifieke situatie

Waar het kabinet graag zou zien dat participatieprocessen in het vormgeven van (programma's van) interventies, plannen, projecten en/of maatregelen zouden zijn gebaseerd op een collaboratieve logica, gebruiken beroepskrachten en hun professionele organisaties drie ideaaltypische sturingsmodellen om bewonersparticipatie vorm te geven. Een collaboratieve sturingslogica is dus niet de enige manier om sociale weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren.

De constatering dat er drie ideaaltypische sturingsmodellen zijn in de praktijk van het krachtwijkenbeleid, roept de vraag op wanneer elk van de planningsvormen het beste kan worden ingezet om sociale weerbaarheid te stimuleren. Het ene sturingsmodel is niet *a priori* beter dan één van de andere twee sturingsmodellen. Elk sturingsmodel heeft zijn eigen logica, voor- en nadelen, en succes- en faalfactoren. De truc is dan ook om gegeven de situatiespecifieke eigenschappen een sturingsmodel te kiezen dat het beste past bij de situatie. In de woorden van de professionals:

citaat 31

Je moet weten of en waarom een interventie werkt. Waarom werkt zelfsturing in de ene wijk wel en in de andere niet? Dat moet je je continu afvragen. Waarom worden er in de ene wijk talloze fietsen gestolen en in de andere niet? Hoe steekt zo'n wijk in elkaar? Klopt wat mensen zeggen met wat je ziet?

(respondent 4)

citaat 32

Stel bewoners willen wat aan de veiligheid doen in de buurt. Ze besluiten gezamenlijk om een bijl te kopen en deze bij de voordeur te zetten en financiering aan te vragen bij het wijkplatform.

Dan werkt zelfsturing niet. Je hebt dan een ander sturingsmodel nodig.

(respondent 31)

citaat 33

Stel er ligt continu veel afval op straat. Moeten we dan ook de 'goeden' paternaliseren? Bereiken we daar wat mee behalve heel veel boze mensen die hun kont tegen de krib gooien? Wat ik hiermee wil zeggen is dat we een paternalistische manier van werken heel specifiek moeten inzetten.

(respondent 11)

In het restant van dit hoofdstuk wordt de bovenstaande stellingname verder onderbouwd. Hier wordt enerzijds beargumenteerd dat bewonersparticipatie op basis van collaboratieve planning een bijdrage kan leveren aan het stimuleren van weerbaarheid. Anderzijds wordt beargumenteerd dat een eenzijdige focus op collaboratieve participatieprocessen niet toereikend is.

3.1

Het type weerbaarheid conditioneert participatie

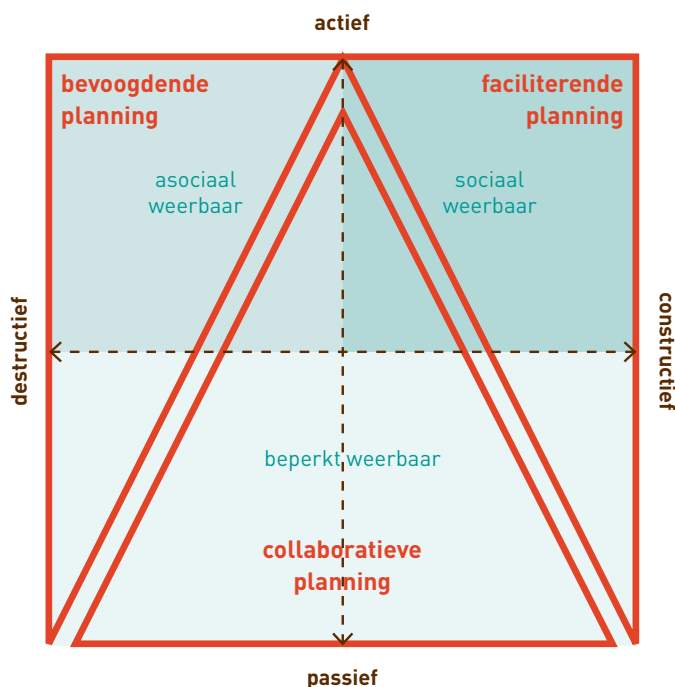
De vraag is dus niet welk sturingsmodel ideologisch te prefereren valt, maar wanneer het beste een organisatiegestuurde, maatschappelijk gedreven of hybride sturingswijze kan worden toegepast om effectief een duurzame gedragsverandering te bewerkstelligen. Wanneer is het het meest effectief om bewoners te dwingen of te negeren (organisatiegestuurd), te stimuleren (hybride gestuurd) of te faciliteren (maatschappelijk gedreven) in het bevorderen van sociale weerbaarheid in probleemwijken?

In het beantwoorden van deze vraag wordt voorgesteld om de keuze voor een sturingsmodel afhankelijk te laten zijn van de vorm van weerbaarheid van de bewoners waarop de interventie is gericht: in welk deel van het gedragsmodel (zie hoofdstuk 7, figuur 7.1) ligt de problematiek? De diagnose van de werke-

lijke aard van het probleem is van groot belang voor een goed ontwerp en goede uitvoering van een interventie. Wanneer het verbeteren van de weerbaarheid van een buurtgemeenschap het doel is, is de huidige vorm van weerbaarheid van die buurtgemeenschap of bewoner één van de belangrijkste condities. De huidige vorm van weerbaarheid bepaalt dan ook mede welk sturingsmodel het meest effectief is in een gegeven situatie.

Weerbare buurtgemeenschappen zijn in staat zijn om collectief ervaren problemen op te lossen (zie hoofdstukken 4 en 7). Wanneer ze in staat zijn om deze problemen binnen de (on)geschreven maatschappelijke normen aan te pakken, zijn ze gedefinieerd als sociaal weerbaar (zie hoofdstuk 7, paragraaf 2). Wanneer bewoners dit sociaal weerbare gedrag vertonen, zijn interventies gebaseerd op een maatschappelijk gedreven veranderingslogica – faciliterende planning – het meest effectief. Ze kunnen immers zelf problemen op een

constructieve manier oplossen: ingrijpen of hulp is niet nodig en kan als betuttelend worden ervaren en ‘free rider’ gedrag in de hand werken (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3). Wanneer buurtgemeenschappen en bewoners bereid zijn om problemen op te lossen maar hierbij de (on)geschreven maatschappelijke normen overschrijden, zijn ze gedefinieerd als asociaal weerbaar (zie hoofdstuk 7, paragraaf 2). Bevoogdende planning, zo is het voorstel, past het beste bij deze vorm van weerbaarheid. Het gaat hier immers om gedrag dat de wettelijke kaders en maatschappelijke normen ontstijgt. Wanneer buurtgemeenschappen niet in staat zijn om (potentiële) problemen aan te pakken zijn ze beperkt weerbaar (zie hoofdstuk 7, paragraaf 2). Wanneer bewoners beperkt weerbaar zijn, is een hybride veranderingslogica – collaboratieve planning – het meest effectief. Dwang is hier immers niet mogelijk omdat passief gedrag (meestal) inhoudt dat wettelijke normen niet worden overschreden.



Figuur 9.3 De mate van weerbaarheid van bewoners en buurtgemeenschappen als sturende conditie voor bevoogdende, collaboratieve en faciliterende vormen van planning.

Faciliteren is in de meeste gevallen ook geen optie omdat bewoners niet in staat blijken te zijn zelf het probleem op te lossen: ze blijven immers passief. Het stimuleren van gewenst gedrag aan de hand van een 'coachende' professional lijkt hier dan ook het meest voor de hand te liggen. In figuur 9.3 (pagina 204) zijn de sturingsmodellen gevisualiseerd in het gedragsmodel.

Hieronder wordt aan de hand van drie exemplarische voorbeelden uitgelegd dat de vorm van weerbaarheid mede bepalend is voor de effectiviteit van het toegepaste sturingsmodel wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid het doel is. Het eerste voorbeeld gaat over hangjongeren, het tweede over multiprobleemgezinnen en het derde over het wijkplatform.

Voorbeeld één: hangjongeren

Een veelgehoord probleem in de (Arnhemse) krachtwijken is het probleem van jongeren die rondhangen om andere jongeren te ontmoeten terwijl ze zich soms schuldig maken aan kleine criminaliteit vanwege verveling en de stoere jongen uithangen om indruk te maken op de andere jongens en meisjes. In de meeste gevallen hebben hangjongeren niets te maken met zware criminaliteit. In sommige gevallen, echter, loopt één of een paar van die jongeren het gevaar op het verkeerde pad te raken en de andere jongeren mee te nemen.

Rondhangen leidt vaak tot overlast voor omwonenden en passanten in de vorm van geluidsoverlast, vandalisme en vervuiling. Een mogelijkheid voor omwonenden is om de jongeren aan te spreken op de overlast die ze veroorzaken. Deze gesprekken vinden meestal niet plaats en als ze al plaatsvinden, komt een buurman vaak geïrriteerd en met stemverheffing op de jongeren af. Het resultaat is meestal een conflict. Een andere optie voor omwonenden is om de politie of gemeente te bellen met het dringende verzoek om actie te ondernemen tegen die 'rotzakken'. Wanneer de politie langskomt om de jongeren te vertellen dat ze overlast veroorzaken en ze dwingt te vertrekken, gaan de jongeren rondhangen op

een andere plek. Deze cirkel begint binnen afzienbare tijd weer opnieuw. De jongeren zelf zijn ervan overtuigd dat de klachten overdreven zijn. Hun ervaring is dat ouderen nauwelijks tegen hen durven te praten, terwijl ze dit wel graag willen maar 'op een normale manier'. Veel gehoorde klachten van hun kant zijn dat er weinig voor hen te doen is in de buurt en dat ze constant worden weggestuurd als ze rondhangen om elkaar te ontmoeten.

Het zelforganiserende vermogen van de groep hangjongeren is niet sterk genoeg om overlast te voorkomen; ze zijn niet sociaal weerbaar ten opzichte van het voorkomen van overlast. Ze faciliteren, in de zin van rond laten hangen op straat (maatschappelijk gedreven), lost de overlastproblemen niet op. Organisatiegestuurde interventies, zoals de politie die ze wegstuurt, lossen de problemen ook niet op omdat ze dan meestal rond gaan hangen op een andere plek.

Een andere optie om de overlast op te lossen is het organiseren van activiteiten voor die jongeren zodat ze niet meer op straat rondhangen. Wanneer deze activiteiten gebaseerd zijn op wat welzijns- en jongerenwerkers denken dat interessant en leuk is voor die jongeren (organisatiegestuurd), lopen ze het risico dat jongeren niet komen. Organisatiegestuurde activiteiten zijn niet geschikt voor het oplossen van problemen die hangjongeren veroorzaken. Activiteiten waar jongeren op af komen door ze eerst te vragen wat ze leuk vinden (maatschappelijk gedreven), echter, leiden meestal ook niet tot gedragsverandering welke standhoudt op het moment dat de interventie stopt. Wanneer de activiteit stopt, wat vaak het geval is omdat deze op projectbasis wordt gefinancierd, starten jongeren weer met rondhangen en keert de overlast terug.

De huidige jongerenactiviteiten, georganiseerd in Het Arnhemse Broek, lijken veelbelovend omdat ondersteunende (hybride) methoden, technieken en gedragsregels – zoals de methode 'veilige school-leefstijl' (zie paragraaf 2.3) – worden gehanteerd die gedragsverandering beogen te stimuleren. Die ondersteunende methoden zijn echter

niet gericht op het voorkomen van overlast. Met andere woorden, overlast als gevolg van rondhangen is nog steeds mogelijk. Echter, jongeren leren nu wel om conflicten op een constructieve manier op te lossen. Dit wil echter niet zeggen dat er geen conflicten ontstaan met buurtbewoners wanneer jongeren rondhangen.

Voorbeeld twee: multiprobleemgezinnen

Het tweede voorbeeld betreft multiprobleemgezinnen. Bij multiprobleemgezinnen komen meerdere problemen in samenhang en al langere tijd voor. Deze problemen versterken elkaar vaak in een negatieve spiraal. Zo kan er in gezin x bijvoorbeeld sprake zijn van een drankprobleem dat leidt tot werkloosheid, relatieproblemen, opvoedingsproblemen, financiële problemen, sociaal onaangepast gedrag in de buurt, et cetera. Deze problemen houden elkaar stevig vast waardoor ze elkaar cumulatief versterken.

Multiprobleemgezinnen veroorzaken vaak overlast in de buurt door geschreeuw en scheldpartijen; ze zijn asociaal weerbaar. Een optie voor buurtbewoners is om leden van het gezin aan te spreken op hun asociale gedrag. In dergelijke gevallen krijgen ze vaak "een grote mond terug, worden ze de deur gewezen met een honkbalknuppel, worden ze daarna voortdurend getreiterd of worden er stenen door de ramen gegoid" (respondent 10). Een andere optie is om de politie te bellen met een verzoek om een einde te maken aan de overlast. Wanneer de politie komt en de overlastgever maant te stoppen met zijn asociale gedrag (organisatiegestuurd) heeft dit meestal een tijdelijk effect. De dag erop begint de cirkel opnieuw. Een neveneffect kan bovendien zijn dat (leden van) dit multiprobleemgezin buurtbewoners gaat intimideren om meldingen te voorkomen.

Het zelforganiserende vermogen van (de leden van) het multiprobleemgezin is niet sterk genoeg om overlast te voorkomen. Voor henzelf is het gedrag constructief; ze zijn immers in staat om het in hun eigen ogen 'normale' gedrag te kunnen blijven vertonen door bijvoorbeeld het intimideren van buurtbewoners. Voor

de buurt en de maatschappij als geheel, is het gedrag destructief. Organisatiegestuurde interventies als politie-ingrijpen lossen het probleem echter niet op. Reden hiervoor is dat de politie reactief handelt. Het gevolg is dat de ware problematiek die ten grondslag ligt aan het asociaal weerbare gedrag niet wordt aangepakt.

Een andere en vaak complementaire manier van interveniëren is het verlenen van hulp door instanties als verslavingszorg en welzijnswerk. Tot twee jaar geleden had deze vorm van hulp in Arnhem een vrijblijvend karakter; participatie van de leden van het gezin was gebaseerd op vrijwilligheid (maatschappelijk dan wel hybride gedreven). Ze hadden de mogelijkheid om de hulp op elk moment stop te zetten. Dit was meer regel dan uitzondering: "Kwam ik daar met het idee om iets te doen aan de opvoeding van de kinderen, kreeg ik van de ouders te horen dat ze wel graag nieuwe fietsen, eten en een nieuwe televisie zouden willen hebben voor hun kinderen. Daarvoor kwam ik natuurlijk niet en toen ik ze dat niet kon bieden werd ik simpelweg de deur gewezen" (respondent 11).

De huidige manier van interveniëren in multiprobleemgezinnen lijkt echter veelbelovend. In het programma 'integrale handhaving' worden (leden van de) multiprobleemgezinnen gedwongen zich aan te passen aan de professionals (organisatiegestuurd); ze zijn verplicht om te participeren en de hulp te aanvaarden op straffe van uithuisplaatsing. Deze manier van werken zorgt op dit moment voor een sterke afname van de overlast van (leden van) multiprobleemgezinnen. De verwachting is echter dat deze manier van interveniëren niet tot een structurele, duurzame gedragsverandering leidt. Zoals één van de deelnemers het tijdens een workshop verwoordde: "We kunnen niet continu met een stok blijven slaan, want dan krijgen we hem uiteindelijk op onze eigen kop. Onze blik moet uiteindelijk altijd richting empowerment [hybride gedreven] gericht zijn" (respondent 12).

Voorbeeld drie: het wijkplatform

Het derde voorbeeld betreft het wijkplatform

(zie ook paragraaf 5.2). Het wijkplatform is een overleg tussen wijkbewoners en professionals. Het is eind jaren negentig in alle Arnhemse wijken op uniforme wijze opgezet om bewonersparticipatie op het niveau van de wijk een impuls te geven. Het wijkplatform is de officiële gesprekspartner van de gemeente als het gaat om bewonersvertegenwoordiging op wijkniveau. Zijn taken zijn om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan het college van burgemeester en wethouders en andere instellingen, en het bespreken en afstemmen van ontwikkelingen in de wijk.

In het wijkplatform worden werkwijzen behorende bij verschillende vormen van weerbaarheid door elkaar gebruikt. Dit is bijvoorbeeld te zien in de manier waarop gemeentambtenaren en andere professionals naar het wijkplatform komen om draagvlak te creëren voor nieuw beleid. Dit gebeurt op ruwweg twee manieren: (1) bewoners krijgen een 'bijna definitieve' versie toegestuurd waar ze advies over kunnen geven, of (2) de ambtenaar in kwestie houdt een presentatie, beantwoordt een paar vragen en vertrekt weer. In beide gevallen beslist de ambtenaar wat er wordt gedaan met de inspraak van bewoners. Bewoners nemen echter op vrijwillige basis deel aan het wijkplatform. Het is deze combinatie tussen organisatiegestuurd (de ambtenaar bepaalt) en hybride dan wel maatschappelijk gedreven (vrijwillige) participatie van bewoners die zorgt voor veel frustratie bij bewoners en onwerkbaar situaties. De volgende opmerking is in meerdere varianten meermaals uitgesproken tijdens vergaderingen van het wijkplatform: "Het is ook altijd hetzelfde. Krijgen we weer wat door onze strot geduwd. Rot alsjeblieft op met je leuke plaatjes en praatjes." Deze situatie leidt er zelfs toe dat de opbouwwerkers die het wijkplatform ondersteunen vrezen dat ze straks zonder bewoners zitten.

De nota 'spelen', bijvoorbeeld, op een organisatiegestuurde manier door het wijkplatform geloodst, waardoor bewoners gefrustreerd raken en het beleid niet gaat over wat voor bewoners daadwerkelijk belangrijk is. Een respondent verwoordde dit als volgt:

citaat 34

Nu wordt er vanuit het algemene naar het specifieke geredeneerd. Regelmatig hoor ik dan [vanuit het wijkplatform] dat ze helemaal niets met de nota kunnen. Het gaat de gemeente bijvoorbeeld om meer speelplekken terwijl er hier genoeg speelmogelijkheden zijn. Het probleem hier is veel meer hoe je een speelplek veilig houdt en wie er allemaal op mag rondlopen. De gemeente formuleert dus beleid waarbij we nu al weten dat er niet meer gespeeld gaat worden ondanks meer speelplaatsen. Als ik dan terloops laat vallen dat ze [de gemeenteambtenaar] met het wijkplatform in dialoog moeten, krijg ik te horen dat dat participatieterror is. Je ziet echter dat waar bewoners echt bijdragen of zelfs het touw gedeeltelijk overnemen het resultaat veel duurzamer is. Wij gaan om vijf uur weer naar huis. Zij wonen er vierentwintig uur per dag. Ze draaien ook in het weekend. Ze zijn er dan echt mee verbonden. Het is dan hun ding. Dan verandert er echt wat, ondanks de moeilijke problematiek in deze wijk.

(Respondent 7)

In het algemeen zijn bewoners die zitting hebben in het wijkplatform niet asociaal weerbaar. Een organisatiegestuurde werkwijze is dan ook niet de meest geschikte manier om participatie in te richten. De bewonersleden van het wijkplatform zijn sociaal of beperkt weerbaar ten aanzien van de beleidsproblematiek waar ze een advies over formuleren. Afhankelijk van de (beleids)problematiek is een maatschappelijk of hybride gedreven werkwijze in het wijkplatform in de meeste gevallen dan ook effectiever.

Conclusie: weerbaarheid conditioneert participatieprocessen bij interventies

De drie voorbeelden laten exemplarisch zien dat de geschiktheid van een sturingsmodel wordt geconditioneerd door het zelforganiserende vermogen van de jongeren of bewoners in kwestie. De voorbeelden laten op exemplarische wijze zien dat de effectiviteit van een interventie mede wordt bepaald door de vorm van weerbaarheid. Een organisatiege-

stuurde werkwijze (bevoogdende planning) past het beste bij asociale weerbaarheid, een maatschappelijk gedreven werkwijze (faciliterende planning) bij sociaal weerbare buurtgemeenschappen en een hybride gedreven werkwijze (collaboratieve planning) lijkt het meest effectief te zijn wanneer buurtgemeenschappen beperkt weerbaar zijn.

Kortom: Het vaststellen van de vorm van weerbaarheid en het kiezen van het juiste sturingsmodel is dan ook een essentiële voorwaarde.

3.2

De noodzaak om continu tegen de stroom, parallel en in serieschakeling te investeren

Het gegeven dat sturing en mate van weerbaarheid zijn verbonden, maakt dat sociaal weerbare buurtgemeenschappen niet kunnen worden bereikt door toepassing van één van de sturingsmodellen. Alle drie de sturingsmodellen zijn nodig, zowel tegelijkertijd als in serieschakeling. De noodzaak om de drie sturingsmodellen tegelijkertijd toe te passen komt voort uit het gebiedsgericht interveniëren dan wel ruimtelijk kijken naar maatschappelijke processen. De noodzaak om te denken in trajecten van interventies – het serieschakelen van sturingsmodellen – komt voort uit het dynamische karakter van weerbaarheid. Vanwege het dynamische karakter van weerbaarheid lijkt het bovendien verstandig om continu te interveniëren. Hieronder wordt de noodzaak beschreven om continu zowel tegelijkertijd als in serieschakeling te interveniëren.

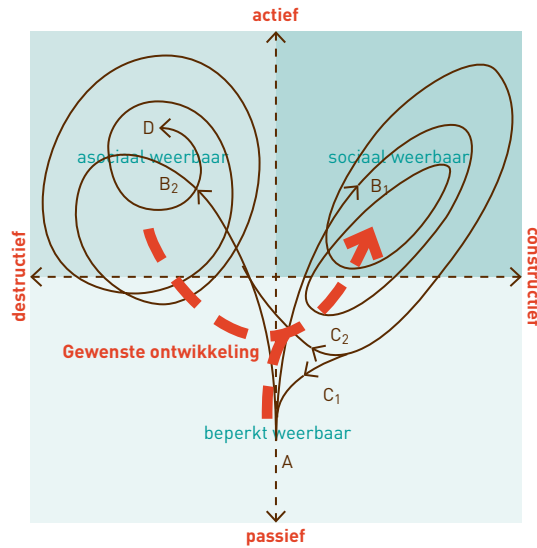
De noodzaak om continu tegen de stroom in te interveniëren

Weerbaarheid van buurtgemeenschappen is geen statisch gegeven, maar een dynamisch proces (zie hoofdstuk 4). Hoewel dynamisch, wordt dit proces vaak gekenmerkt door een negatieve spiraal. Zo functioneren de huidige probleemwijken. In het begin vaak prima, maar na verloop van tijd ontstaan er uiteindelijk

toch problemen als asociaal gedrag, conflicten tussen groepen bewoners en/of afnemende sociale cohesie (zie bijvoorbeeld Argioli e.a., 2008; Murie & Musterd, 2004; Musterd & Van Kempen, 2005; Skifter Andersen, 2003).

Deze negatieve spiraal van buurtverval is te beschrijven op basis van het complexiteits-theoretische idee over padafhankelijkheid (zie hoofdstuk 7). Op basis hiervan is te beargumenteren dat weerbaarheid van buurtgemeenschappen zich ontwikkelt van beperkt weerbaar via sociaal weerbaar naar asociaal of beperkt weerbaar (zie figuur 9.4, pagina 209). In het prille begin zijn buurten beperkt weerbaar, onder meer als gevolg van het ontbreken van buurtgebonden sociale cohesie (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.1). Na verloop van tijd transformeren de meeste buurten naar een sociaal weerbare variant waarin sprake is van een balans tussen enerzijds zelforganiserend vermogen naar binnen als gevolg van buurtgebonden cohesie en buurtgebonden tolerantie en anderzijds adaptief vermogen naar buiten als gevolg van buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt op de woningmarkt (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.2). Door selectieve migratieprocessen tussen de buurt in kwestie en andere buurten als gevolg van nieuwbouwontwikkelingen nabij in combinatie met veranderende wooneisen, is er een reële kans dat buurtgemeenschappen uiteindelijk transformeren naar beperkt weerbare of asociaal weerbare constellaties (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3). In het eerste geval is er bijvoorbeeld sprake van een gebrek aan buurtgebonden sociale cohesie en/of buurtgebonden tolerantie. In het tweede geval is er sprake van interne gerichtheid: een sterke buurtgebonden cohesie in combinatie met een lage buurtgebonden tolerantie, een geringe buurtoverstijgende culturele verbondenheid en een geringe aantrekkelijkheid van de buurt.

De gewenste ontwikkeling (zie figuur 9.4, volgende pagina), getuige de beleidsdoelstellingen van het krachtwijkenbeleid, is precies andersom. Het gaat in het krachtwijkenbeleid immers niet zozeer om het oplossen van leefbaarheidsproblemen, maar dat bewoners



Figuur 9.4 De evolutie van de drie weerbaarheidsvormen en de gewenste ontwikkeling in weerbaarheid van een buurtgemeenschap.

Uitleg

Waar de gewenste ontwikkeling van weerbaarheid in buurtgemeenschappen is te karakteriseren als een evolutie richting sociaal weerbare constellaties, tendeert de 'natuurlijke ontwikkeling' juist de andere kant op. Buurtgemeenschappen in nieuwbouwwijken zijn in het prille begin beperkt weerbaar (A): ze zijn niet in staat om een collectief ervaren probleem aan te pakken. Het is echter aannemelijk dat deze buurtgemeenschappen uiteindelijk wel in staat zijn om een collectief ervaren probleem aan te pakken (zie hoofdstuk 7). Hoewel het moeilijk is te voorspellen of zij uiteindelijk een constructieve (B1) of een destructieve (B2) oplossingsstrategie kiezen – de gemeenschap blijft immers (in eerste instantie) passief – is het door een sterke buurtoverstijgende culturele verbondenheid aannemelijk dat bewoners uiteindelijk collectief ervaren problemen op een constructieve wijze – in lijn met de (on)geschreven maatschappelijke normen – aanpakken (B1). Door ontwikkelingen als selectieve migratieprocessen kunnen omslagpunten ontstaan waardoor buurten evolueren naar beperkt weerbare (via C1 naar A) of asociaal weerbare (via C2 naar B2) constellaties. Buurten die kunnen worden gedefinieerd als asociaal weerbaar (B2) zijn in staat om buurtproblemen op te lossen maar doen dit op een destructieve wijze – niet in lijn met de (on)geschreven maatschappelijke normen. Wanneer buurtgemeenschappen asociaal weerbaar zijn, houden ze zichzelf als het ware gevangen (D): het is moeilijk om op eigen kracht uit deze constellatie te komen.

uiteindelijk zelf weer het collectieve vermogen hebben om ervaren buurtproblemen aan te pakken (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007; zie hoofdstuk 3). Dergelijke buurtgemeenschappen zijn gedefinieerd als sociaal weerbaar. Juist omdat veel sociaal weerbare buurtgemeenschappen uiteindelijk de neiging hebben om te trans-

formeren naar beperkt of asociaal weerbare constellaties (zie hoofdstuk 7; vgl. bijvoorbeeld Argioli e.a., 2008; Murie & Musterd, 2004; Musterd & Van Kempen, 2005; Skifter Andersen, 2003), is het aan te bevelen om continu tegen de stroom in te interveniëren.

De noodzaak om de drie sturingsmodellen parallel toe te passen op het wijkniveau

Het is aannemelijk dat een (probleem)wijk bestaat uit meerdere buurtgemeenschappen. Reden hiervoor is dat uit onderzoek van Wassenberg en collega's (2006), Kaal en Vanderveen (2007) en Kaal en collega's (2008) naar voren komt dat bewoners hun directe woonomgeving zien als hun buurt. Deze directe woonomgeving is soms een blok huizen, soms de straat waar men woont, soms een aantal straten, en is soms in overeenstemming met de manier waarop beleidsmakers de buurt interpreteren.

Elke buurtgemeenschap heeft een specifieke vorm van weerbaarheid. Elke buurtgemeenschap heeft immers een andere samenstelling van hulpbronnen en geeft op een andere manier invulling aan de vier condities waar sociale weerbaarheid op is gebaseerd (zie hoofdstuk 5). Zo kan er binnen een wijk verschillend worden omgegaan met overlastgevende hangjongeren. Buurtgemeenschap één kan hier op een sociaal weerbare manier mee omgaan door bijvoorbeeld met de jongeren in gesprek te gaan of instellingen in te schakelen om de problemen voortkomend uit rondhangen op te lossen. Buurtgemeenschap twee kan hier op een beperkt weerbare manier mee omgaan. In deze buurt verergeren de problemen als gevolg van rondhangende jongeren. Buurtgemeenschap drie kan hier op een asociaal weerbare manier mee omgaan door bijvoorbeeld een knokploeg samen te stellen en de rondhangende jongeren letterlijk de buurt uit te slaan.

Kortom, het is van essentieel belang om de werkelijke aard van de problematiek te doorgronden. Elke buurtgemeenschap heeft een andere vorm van weerbaarheid ten aanzien van een probleem. Bovendien kunnen buurtgemeenschappen sociaal weerbaar zijn ten opzichte van probleem x, maar beperkt of asociaal weerbaar ten opzichte van problemen y en z. Op het niveau van de wijk is het dan ook noodzakelijk om de drie sturingsmodellen – inclusief haar tussenvormen – toe te passen wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid het doel is.

Serieschakeling van sturingsmodellen: de noodzaak om te denken in trajecten

Om sociale weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren is het noodzakelijk om te denken in een traject van interventies waarin die interventies elkaar logisch opvolgen en aanvullen. Zo sorteert een bevoogdende aanpak het meeste effect wanneer dergelijke interventies tijdelijk zijn (zie paragraaf 3.1). Het is noodzakelijk om een alternatief te bieden wanneer maatschappelijke normen worden gehandhaafd omdat dit type interventie bij langdurige inzet leidt tot het versterken van weerstand, het ongewenste gedrag en afhankelijkheid van de hulpverlening. De noodzaak om te denken in serieschakeling is bijvoorbeeld ook terug te zien in het effect van de repressieve maatregelen die de gemeente Arnhem in de jaren negentig toepast in Het Arnhemse Broek. Midden jaren negentig was Het Arnhemse Broek een "crimineel staatje op zichzelf". Zo was drugshandel schering en inslag, was er sprake van een levendig zwart circuit en durfde de politie niet met één surveillancewagen de wijk in. Om aan deze praktijken een einde te maken werd de wijk hermetisch afgesloten en schoongeveegd van criminele activiteiten. Het resultaat was echter kortstondig:

citaat 35

Er hingen toen echt helikopters boven de wijk en op elke hoek van de straat stond een ME-busje en zo. Het had wel eventjes effect. Voor heel even was het voor het oog rustig in de wijk. Maar op het moment dat de bewoners merkten dat de storm was gaan liggen, begonnen ze weer van voren af aan.

(Respondent 26)

Buurtgemeenschappen die met organisatiegestuurde interventies worden gedwongen om zich aan de wettelijke kaders te houden, zijn nog niet sociaal weerbaar. Er zijn vervolgacties nodig waarbij logischerwijs eerst het stimuleren van gewenst gedrag en uiteindelijk het faciliteren van dit gedrag het meest effectief is. De veranderingen in weerbaarheid die door organisatiegestuurde interventies worden

bereikt, leiden tot een situatie waarin organisatiegestuurd niet langer geschikt is. Ditzelfde mechanisme is van toepassing op empowermentachtige interventies. Kortom, serieschakeling van interventies (met verschillende sturingsvormen) is noodzakelijk om het (oude) 'ongewenste' gedrag niet terug te laten keren en daadwerkelijk sociale weerbaarheid te stimuleren.

soort interventie maakt een ander soort interventie (met een ander sturingsmodel) nodig omdat de vorm van weerbaarheid is veranderd.

3.3

Conclusie: de huidige vorm van weerbaarheid bepaalt het succes van participatieprocessen

De huidige vorm van weerbaarheid is mede bepalend voor het succes of falen van een interventie gericht op het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken (zie hierboven). Door de huidige vorm van weerbaarheid als uitgangspunt te nemen bij het vormgeven van participatieprocessen, kunnen interventies doelmatiger worden ontworpen en uitgevoerd. Een organisatiegestuurde werkwijze (bevoogdende planning) past het beste bij asociale weerbaarheidsvormen. Een hybride gedreven werkwijze (collaboratieve planning) past het beste bij beperkte weerbaarheidsvormen. Wanneer buurtgemeenschappen sociaal weerbaar zijn, is een maatschappelijk gedreven werkwijze (faciliterende planning) het meest geschikt.

Om sociale weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren is het noodzakelijk om continu te interveniëren. Migratieprocessen leiden immers meestal tot een tegengestelde ontwikkeling ten aanzien van de gewenste ontwikkeling. Hierbij is het aan te bevelen om zowel tegelijkertijd als in serieschakeling van interventies (met verschillende sturingsvormen) te interveniëren. De sturingsvormen dienen op het wijkniveau gelijktijdig te worden toegepast daar elke wijk bewoners en buurtgemeenschappen heeft met verschillende vormen van weerbaarheid. Het serieschakelen van interventies is noodzakelijk om ongewenst gedrag niet als een stuiterbal terug te laten keren. De ene

4

Synthese: naar een participatie-strategie waarin de evolutie van weerbaarheid leidend is voor het vormgeven van participatie-processen

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is hoe participatieprocessen het beste kunnen worden vormgegeven wanneer het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken het doel is. Collaboratieve participatieprocessen kunnen theoretisch gezien een bijdrage leveren aan het stimuleren van sociale weerbaarheid (zie hoofdstuk 7). Dergelijke participatieprocessen zijn echter niet altijd mogelijk en niet altijd even wenselijk (zie hoofdstukken 7 en 8). Juist omdat bewonersparticipatie één van de sleutelfactoren lijkt te zijn om succesvol te interveniëren in probleemwijken (zie hoofdstuk 6) is de vraag dan ook hoe bewonersparticipatie wél moet worden vormgegeven.

Voor een antwoord op deze vraag zijn in dit hoofdstuk de participatiepraktijken in het krachtwijkenbeleid centraal gesteld aan de hand van de volgende twee vragen:

- 1 *Welke sturingsmodellen gebruiken professionals bij het vormgeven van de relatie met bewoners en/of buurtgemeenschappen?*
- 2 *In welke situatie zijn deze sturingsmodellen het meest succesvol in het stimuleren van sociale weerbaarheid?*

Professionals richten participatieprocessen in essentie op drie ideaaltypische manieren in (zie paragraaf 2). De drie manieren – sturingsmodellen – zijn gepositioneerd op een spectrum om aan te geven dat er talloze tussenvormen mogelijk zijn. De eerste manier is het organisatiegestuurde sturingsmodel, ook wel bevoogdende planning genoemd. Bij deze organisatiegestuurde interventies bepalen professionals en hun instellingen op paternalistische wijze wat er gaat gebeuren. De tweede manier is

het maatschappelijk gedreven sturingsmodel, ook wel faciliterende planning genoemd. Bij deze maatschappelijk gedreven interventies faciliteren professionals en hun organisaties de zelfsturing van bewoners en buurtgemeenschappen. De derde manier is het hybride gedreven sturingsmodel – ook wel collaboratieve planning genoemd – en is gesitueerd tussen de twee andere sturingsmodellen. Bij hybride gedreven interventies is sprake van empowerment van buurtgemeenschappen op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking. Elk sturingsmodel is a priori niet beter of slechter dan de andere twee (zie paragraaf 3). Ze hebben elk hun eigen waarde en succes- en faalfactoren (zie paragraaf 2). Afhankelijk van de situatie is soms bevoogdende, soms collaboratieve en soms faciliterende planning het meest succesvol. Meer specifiek: een organisatiegestuurd sturingsmodel is het meest geschikt voor asociaal weerbare buurtgemeenschappen. Een hybride gedreven werkwijze is het meest geschikt voor beperkte weerbaarheidsvormen. Een maatschappelijk gedreven werkwijze, ten slotte, past het beste bij buurtgemeenschappen die sociaal weerbaar zijn.

Voor de gehele wijkpopulatie is het niet slim om één en dezelfde participatiemethodiek in te zetten (zie paragraaf 3.2). Reden hiervoor is dat een wijk bestaat uit meerdere buurtgemeenschappen die elk een andere vorm van weerbaarheid hebben. Bovendien kan een buurtgemeenschap sociaal weerbaar zijn ten opzichte van probleem x, maar beperkt of asociaal weerbaar ten aanzien van probleem y. Omdat de huidige vorm van weerbaarheid het succes van het participatieproces bepaalt, is het aan te bevelen een participatiestrategie te kiezen waarin de drie sturingsvormen zowel naast elkaar als in serieschakeling worden ingezet. Het naast elkaar toepassen van de sturingsvormen is een logisch gevolg van gebiedsgericht beleid en het ruimtelijk kijken naar maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. In probleemwijken komen immers veel problemen naast elkaar voor (zie hoofdstuk 3) en zijn de drie weerbaarheidsvormen terug te vinden. Het toepassen van seriescha-

kelingen van sturingsmodellen is noodzakelijk omdat de vorm van weerbaarheid niet een statisch gegeven is maar een dynamische ontwikkeling waarin elke keer slechts tijdelijk de vorm kan worden vastgesteld en beïnvloed. Het inzetten van een sturingsmodel heeft invloed op de weerbaarheidsvorm waardoor een ander sturingsmodel noodzakelijk wordt. Het toepassen van de drie sturingsvormen, zowel tegelijkertijd als in serieschakeling, betekent niet dat participatie naar analogie van collaboratieve planning wordt afgeschreven, maar dat collaboratieve participatieprocessen worden geplaatst in een dynamisch landschap van evoluerende weerbaarheidsvormen. Dit maakt continu andere sturingsmechanieken noodzakelijk.

5

Slotom: suggesties voor de praktijk en verder onderzoek

Als elk sturingsmodel zijn eigen waarde heeft, de drie weerbaarheidsvormen het participatieproces conditioneren en alle drie de weerbaarheidsvormen voorkomen in probleemwijken, hoe zou dan een participatiestrategie eruit kunnen zien? Hieronder wordt een voorstel gedaan voor de praktijk, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het vormgeven en het uitvoeren van het wijkbeleid. Dit voorstel is gebaseerd op het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze studie, maar of de voorstelling van zaken daadwerkelijk hout snijdt, is onderwerp van verder onderzoek.

5.1

Het vormgeven van het wijkbeleid: consulteren van bewoners

Faciliterende en collaboratieve planning lijken niet te passen bij de context van probleemwijken als het gaat om het vormgeven van het wijkbeleid. In deze studie is immers beargumenteerd dat alle drie de vormen van weerbaarheid voorkomen – zie de voorbeelden in de verschillende hoofdstukken – terwijl beide vormen van planning het beste passen bij één van de drie vormen van weerbaarheid (zie hierboven en hoofdstuk 7). Bovendien lijkt collaboratieve planning niet mogelijk omdat er sprake is van een structureel scheve representatie waardoor intolerantie tussen groepen kan worden bevorderd en asociaal weerbare eilandjes onbewust worden gestimuleerd (zie hoofdstuk 8).

Dat participatieprocessen waarschijnlijk niet op faciliterende of collaboratieve wijze kunnen worden vormgegeven, wil nog niet zeggen dat we moeten kiezen voor geen participatie. Bewonersparticipatie kan immers onder meer bijdragen aan kwalitatief betere plannen en een groter draagvlak voor het lokale beleidsplan (zie bijvoorbeeld Wagenaar, 2005; Helleman & Den Heijer, 2004; Edelenbos e.a.,

2001; Dryzek, 1997; Woltjer, 2000; Healey, 2006; Duineveld & Beunen, 2006; hoofdstuk 6).

Gegeven de onwenselijkheid van faciliterende en collaboratieve planning in combinatie met de positieve opbrengsten van bewonersparticipatie, is het wellicht verstandig om participatieprocessen op een actor consulterende manier in te richten. Voor het inrichten van participatieprocessen op basis van actor consulterende wijze zijn tal van manieren beschikbaar die gecombineerd kunnen worden ingezet. Denk bijvoorbeeld aan een enquête, panelgesprekken, huis-aan-huis gesprekken, inspraakavonden, kopgroepen, de waardenzeef, wijkplatforms, wijkpanels, wijktafels en werkateliers. Voor het zicht krijgen op de mate van weerbaarheid in een wijk kan bijvoorbeeld een wijkbrede enquête worden gehouden in combinatie met een 'kopgroep' waarin geïnteresseerde bewoners samen met professionals het wel en wee van de wijk bespreken in termen van weerbaarheid. Vervolgens kunnen de resultaten in interactieve inspraakavonden worden voorgelegd aan de wijkbevolking door bijvoorbeeld themagewijs problemen in te brengen en/of oplossingen aan te dragen. Op deze manier worden bewoners betrokken, wordt er gebruik gemaakt van lokale en niet verkokerde kennis en kunnen professionals hun expertise inbrengen om sociale weerbaarheid te stimuleren. Uiteraard is het dan wel belangrijk dat professionals openstaan voor deze niet-expert kennis en naar de bewoners terugkoppelen waarom bepaalde zaken wel en andere zaken niet worden aangepakt.

Hoewel actor consultering het hoogst haalbare lijkt, draagt deze methodiek net als andere symbolische participatieprocessen het risico met zich mee dat actieve bewoners uiteindelijk stoppen met deelnemen (zie hoofdstuk 8). Bovendien leidt het niet, zoals collaboratieve planning (zie hoofdstuk 6), in directe zin tot het stimuleren van sociale weerbaarheid (zie hoofdstuk 7). Het projectniveau is dan ook onmisbaar: hier wordt het verschil gemaakt.

5.2

Het uitvoeren van het wijkbeleid: een stappenplan voor situatieafhankelijke bewonersparticipatie in projecten, plannen en interventies

Wanneer we vertrekken vanuit het idee dat participatieprocessen ondergeschikt zijn aan het doel van het planningsvraagstuk, kunnen we veronderstellen dat er bij de uitvoering van het wijkbeleid een bonte verzameling van participatieprocessen noodzakelijk is om op duurzame wijze sociale weerbaarheid te bevorderen. Het ligt immers in de lijn der verwachting dat we de drie hoofdvormen van weerbaarheid – maar ook talloze tussenvormen – zullen aantreffen. Om ook bij het uitvoeren van het wijkbeleid de doelstelling centraal te stellen, kan het volgende stappenplan een hulpmiddel zijn voor uitvoerende professionals:

- 1 *Weet wat weerbaarheid is.*
- 2 *Weet welke vorm van weerbaarheid er speelt.*
- 3 *Bepaal het meest geschikte sturingsmodel.*
- 4 *Pas sturingsmodellen parallel en serieel toe.*

Ad 1: Weet wat weerbaarheid is

De interventies, plannen en projecten uit het wijkbeleid, staan niet op zichzelf. Enerzijds hebben deze ingrepen elk hun eigen operationele doelstellingen maar anderzijds dienen ze ook bij te dragen aan het stimuleren van sociale weerbaarheid (vgl. Van Dijk & Koekkoek, 2011). Om duurzamer in te grijpen in probleemwijken is het dan ook noodzakelijk om te weten wat weerbaarheid is. Dit inzicht draagt niet alleen bij aan de vraag waarop kan worden geïnterveneerd om sociale weerbaarheid te stimuleren (zie hoofdstuk 5), maar geeft ook aanknopingspunten voor de wijze waarop het participatieproces kan worden ingericht.

Ad 2: Weet welke vorm van weerbaarheid er speelt

Aan het begin van een interventie is er altijd een vorm van weerbaarheid aanwezig. Deze vorm van weerbaarheid bepaalt het succesvol inrichten van participatieprocessen (zie dit hoofdstuk en hoofdstuk 7). In welk deel van het gedragsmodel (zie hoofdstuk 7, figuur 7.1) ligt de problematiek? Zijn de betrokken hangjongeren, buurtbewoners, (multi)probleemgezinnen, bewonersleden van het wijkplatform, et cetera sociaal, beperkt of asociaal weerbaar? De diagnose van de *werkelijke* aard van de problematiek is van groot belang voor een goed ontwerp en goede uitvoering van participatieprocessen.

Voor het diagnosticeren van de werkelijke aard van de problematiek zijn niet alle methoden geschikt. Statistische data uit bijvoorbeeld leefbaarheid en veiligheidsmonitoren zijn te algemeen: ze gaan over het wijkniveau of, wanneer genoeg respondenten aanwezig, over het niveau van de 'beleidsbuurt'. Dergelijke algemene data kan echter nooit worden geprojecteerd op kleinere eenheden als de straat, de ervaren buurt, het gezin of de individuele buurtbewoner zelf. Een tweede veelgebruikte methode, de ogen en oren van het wijkplatform, is meestal gericht op wijkbrede beleidsstukken en -notities en is sterk afhankelijk van de capaciteit van een kleine groep actieve (Toegewijde Buurt)bewoners om buiten de eigen interesses om te kunnen denken. Een derde methode is door gebruik te maken van de ogen en oren van professionals. Zij zitten echter vaak op afstand achter een bureau. Wanneer ze wel in de wijk zitten, gaan de problemen vaak over hun eigen vakgebied heen.

Voor het diagnosticeren van de werkelijke aard van de problematiek is het in ieder geval noodzakelijk om in de wijk te zitten. Een outreachende werkmethode is dan ook aan te bevelen (zie hoofdstuk 2) evenals innovatieve interventies als het vernieuwingsproject, de straataanpak en het programma integrale handhaving en veiligheid (zie dit hoofdstuk en hoofdstuk 3). Juist door dergelijke interventies en een outreachende werkmethode is het

mogelijk om de vorm van weerbaarheid op het individu, het gezin de straat of de (ervaren) buurt vast te stellen en een passende werkwijze en participatievorm toe te passen.

Ad 3: Bepaal het meest geschikte sturingsmodel

Het is verleidelijk om voor elk type probleem één sturingsmodel met bijbehorende werkwijze te kiezen, zoals het op bevoogdende wijze aanpakken van werkloosheid door een sollicitatieplicht en van probleemgezinnen door politie-optreden. Een dergelijke manier van interveniëren zal uiteindelijk niet leiden tot duurzame verbetering van sociale weerbaarheid in de wijk omdat geen rekening wordt gehouden met de werkelijke aard van de problematiek. Dit wil niet zeggen dat deze methoden ongeschikt zijn, maar dat hun succes afhankelijk is van de mate waarin rekening wordt gehouden met de specifieke context.

Het is dan ook verstandig om 'phronetisch' te werk te gaan. Hiermee bedoelen we dat praktische en contextuele wijsheden belangrijker zijn in het stimuleren van sociale weerbaarheid dan wetenschappelijke of technische kennis:

Whereas episteme concerns theoretical know why and techne denotes know how, phronesis emphasizes practical knowledge and practical ethics. ... The person possessing practical wisdom (phronimos) has knowledge of how to manage in each particular circumstance that can never be equated with or reduced to knowledge of general truths about managing. Phronesis is a sense or a tacit skill for doing the ethically practical rather than a kind of science.

(Flyvbjerg, 2004: 287)

Om hier in het wijkbeleid handen en voeten aan te geven, kan het verstandig zijn om te werken met drie ideaaltypische sturingsmodellen die elk voor zich het meest geschikt zijn voor één van de drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen. Bij sociale vormen van weerbaarheid is faciliterende planning het meest geschikt, bij beperkte weerbaarheid past collaboratieve planning het beste en bevoogdende planning

past het beste bij asociale weerbaarheidsvormen (zie hoofdstuk 9). Omdat het hier gaat om ideaaltypische vormen, geeft de koppeling tussen weerbaarheidsvorm en sturingsmodel slechts een oriëntatie aan voor het inrichten van participatieprocessen: een 'tussenvorm' van weerbaarheid verdient een 'tussenvorm' van planning.

Ad 4: Pas sturingsmodellen parallel en serieel toe

Juist omdat op het niveau van de wijk verschillende vormen van weerbaarheid naast elkaar voorkomen, is parallelle schakeling van sturingsmodellen noodzakelijk om de sociale weerbaarheid in de wijk te stimuleren. Hiermee bedoelen we dat de sturingsmodellen naast elkaar worden gebruikt voor zowel het type probleem als het totaal aan problemen in de wijk. Zo kan voor werkloze x kan een sollicitatieplicht toereikend zijn, maar voor werkloze y en z juist contraproductief. Werkloze y heeft bijvoorbeeld twee jongere kinderen die ze alleen moet grootbrengen en is net verhuisd omdat ze is gescheiden van haar man. Ze wil wel werken maar is hier op dit moment (even) niet toe in staat. Werkloze z kan bijvoorbeeld wel werken maar wil dit niet vanwege een 'fuck the soos' mentaliteit. In dit geval zijn aanvullende organisatiegestuurde maatregelen waarschijnlijk effectiever dan alleen een sollicitatieplicht. Voor het aanpakken van de werkloosheid in de wijk – of te wel: het verbeteren van het economisch kapitaal op het microniveau en buurtoverstijgende culturele verbondenheid op het meso-niveau (zie hoofdstuk 5) – zijn dan ook meerdere sturingsmodellen noodzakelijk.

Parallelle schakeling is ook noodzakelijk op hogere schaalniveaus als de straat of buurt. Een buurtgemeenschap kan bijvoorbeeld in de greep worden gehouden door een overlastgevend multiprobleemgezin. Het gezin in kwestie is asociaal weerbaar terwijl de rest van de buurtbewoners passief weerbaar zijn ten aanzien van buurtproblemen (en wellicht sociaal weerbaar ten aanzien van andere individuele en/of collectieve problemen). Ze durven niet actief in te grijpen omdat het multiprobleemgezin de straat in zijn greep houdt. Maatwerk houdt

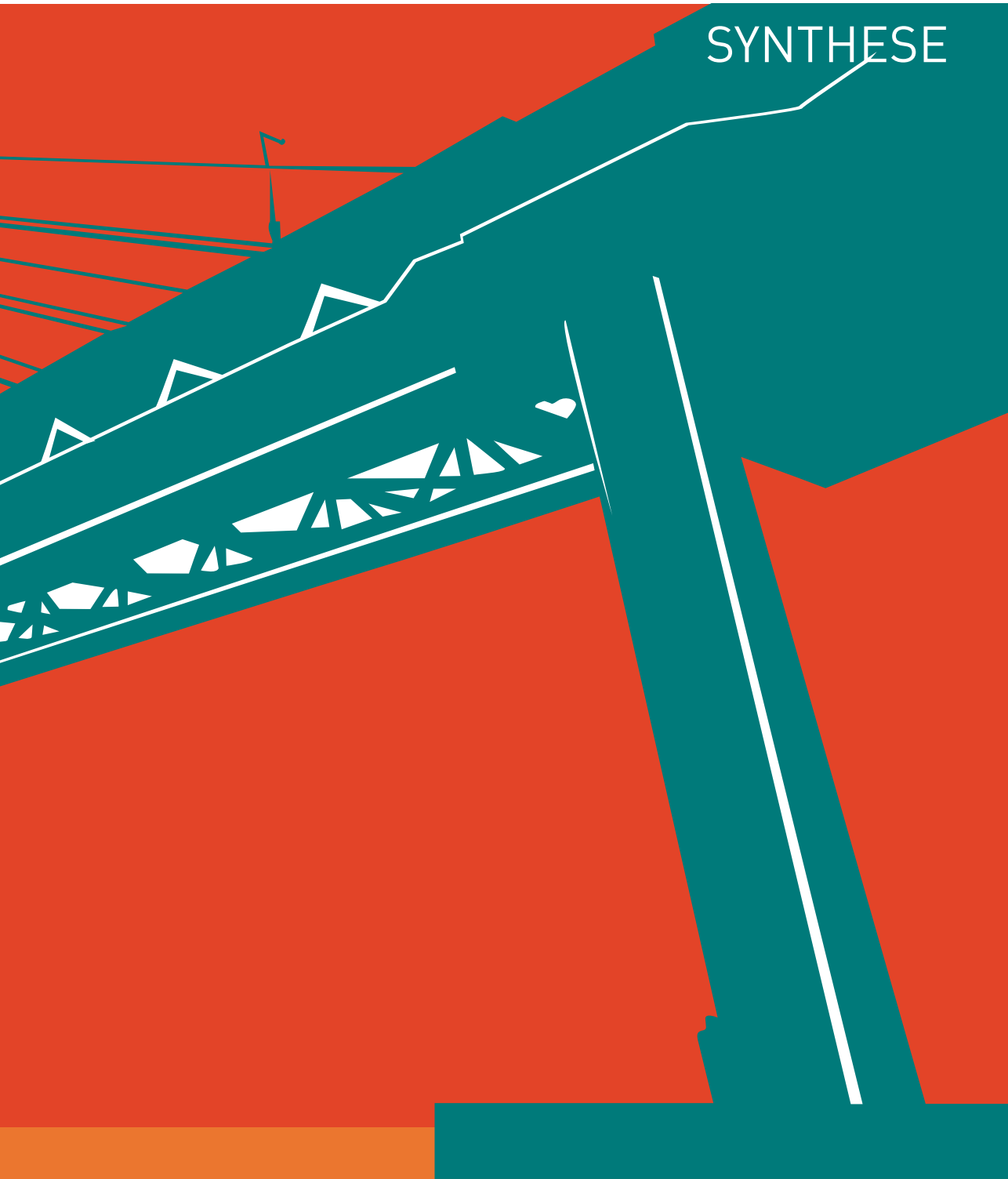
hier bijvoorbeeld in dat met een bevoogdend sturingsmodel wordt geïntervenieerd in het multiprobleemgezin terwijl tegelijkertijd de buurt wordt benaderd vanuit een collaboratieve sturingslogica.

Naast parallelle schakeling is ook seriële schakeling van sturingsmodellen noodzakelijk voor het stimuleren van weerbaarheid in wijken. Het gegeven dat sturing en de vorm van weerbaarheid zijn verbonden, maakt dat sociaal weerbare bewoners en buurten niet kunnen worden gestimuleerd door toepassing van één van de drie sturingsmodellen. Doelbewuste verandering in de weerbaarheid van het individu, gezin, de straat of buurt leidt tot een situatie waarin de gekozen sturingsvorm niet langer geschikt is: de context is veranderd. Om sociaal weerbare wijken te stimuleren is een traject van interventies en maatregelen nodig waarin die interventies en maatregelen elkaar logisch opvolgen en aanvullen. Familieleden van een overlastgevend multiprobleemgezin die met een bevoogdende interventie zijn gedwongen om zich aan de wettelijke kaders te houden, zijn immers nog niet sociaal weerbaar. Er zijn vervolgacties nodig waarbij logischerwijs eerst het stimuleren van gewenst participatiegedrag en uiteindelijk het faciliteren van dit gedrag het meest effectief is (zie ook Nienhuis & De Roo, 2009). Het denken in een serieschakeling van interventies (met verschillende sturingsvormen voor bewonersparticipatie) is dan ook noodzakelijk om sociale weerbaarheid te stimuleren.



DEEL V

SYNTHESE



Waar komen we vandaan?

Zijn bewoners bereid en bekwaam om op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking te participeren in beleid dat is gericht op het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken? Is de manier waarop het kabinet bewonersparticipatie graag wil vormgeven geschikt om constructieve zelforganisatie te stimuleren? Is de manier waarop voorstanders van collaboratieve planning participatieprocessen het liefst ingericht zouden willen zien de weg voorwaarts in krachtwijken? Op basis van het empirische gedeelte van deze studie is het antwoord op deze vragen: Nee, wanneer deze strategie voor de gehele wijk geldt. Collaboratieve participatieprocessen kunnen een bijdrage leveren aan het stimuleren van weerbaarheid in probleemwijken, maar dat is in lang niet alle situaties even geschikt. Bij asociale vormen van weerbaarheid is een organisatiegestuurde wijze – bevoogdende planning – meer geschikt. Bij sociale vormen van weerbaarheid is juist een maatschappelijk gedreven werkwijze – faciliterende planning – de weg voorwaarts. Wanneer bewoners beperkt weerbaar zijn is een hybride tussenvorm – collaboratieve planning – het meest succesvol.

Waar gaan we naartoe?

In dit deel wordt deze studie afgerond door de argumenten die in de verschillende hoofdstukken gemaakt zijn aan elkaar te koppelen.

10 Van generieke naar situatiespecifieke participatieprocessen

Synthese



Is (bewoners)participatie te baseren op gelijkwaardigheid en samenwerking, ook wel collaboratieve participatieprocessen genoemd? Dat is één van de centrale vragen van de afgelopen decennia in de planologische theorie. Opvallend is dat zowel voorstanders als sceptici van collaboratieve participatieprocessen het erover eens zijn dat collaboratieve planning een ideaaltype is dat waarschijnlijk niet volledig kan worden bereikt (Flyvbjerg & Richardson, 2002; Healey, 2004; Hillier, 2003; Innes, 2004; Innes & Booher, 2010; Pløger, 2004). Waar sceptici zoeken naar alternatieve planningsvormen (zie bijvoorbeeld Campbell, 2002; De Roo & Porter, 2007; Fainstein, 2000; Flyvbjerg, 2002; Law, 2004; Gunder, 2003; Hillier, 2002; Pløger, 2004; Sandercock, 2004), zijn twijfels over de toepassing van collaboratieve planning niet van doorslaggevend belang voor voorstanders om af te zien van participatieprocessen op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking. Eén van de redenen hiervoor is dat deze voorstanders een *a priori* idee hebben over hoe planning zou moeten zijn en dat als gevolg nastrevenswaardig vinden (Brand & Gaffikin, 2006; Pløger, 2004). Dit idee heeft vier kernpunten: (1) open voor iedere belanghebbende en vrijheid van spreken, (2) communicatie op basis van begrip, oprechtheid, legitimiteit en feitelijke waarheid, (3) niet macht maar reden als de dominante gesprekslogica, en (4) deelnemers verplichten zichzelf om wederzijds begrip te bereiken zonder dat ze gebruik maken van strategische acties (Forester, 1989; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; Sager, 2009). Deze kenmerken worden niet gebruikt als voorwaarden voor, maar als een ideaaltypisch referentiekader waartegen participatieprocessen worden afgezet. Op basis hiervan is

het mogelijk om kritische vragen te stellen om collaboratieve en, in de ogen van voorstanders van collaboratieve planning, rechtvaardige planningsprocessen na te streven (Forester, 1989; Healey, 2004; 2006; Innes, 2004; Innes & Booher, 2010; Throgmorton, 1996).

Ook in deze studie is de vraag gesteld of collaboratieve participatieprocessen mogelijk zijn en in dit geval of ze bijdragen aan het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. Juist omdat er in het planningstheoretische landschap twijfels zijn over de mate waarin participatieprocessen kunnen worden ingericht op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking, is hier gezocht naar situaties en condities waar het streven naar collaboratieve participatieprocessen wel en niet van waarde kan zijn. Hiertoe zijn condities onderzocht die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheid en wenselijkheid van collaboratieve planningsprocessen in de context van het wijkbeleid. Deze studie heeft als uitkomst dat het succes van collaboratieve participatieprocessen, evenals het succes van andere participatievormen, afhankelijk is van het vraagstuk en de lokale situatie.

Leeswijzer

De waarde van collaboratieve participatieprocessen is in probleemwijken onder meer afhankelijk van het vraagstuk en de lokale situatie. Om dit duidelijk te maken wordt in dit afsluitende hoofdstuk eerst meer inzicht gegeven in de doelstelling van het wijkbeleid (paragraaf 1). Vervolgens wordt de mate van (on)wenselijkheid en (on)mogelijkheid van collaboratieve participatieprocessen zichtbaar gemaakt in de context van het wijkbeleid (paragraaf 2).

1

Sociale weerbaarheid van buurtgemeenschappen

Steeds vaker gaat overheidsbeleid in het sociale en sociaalruimtelijke domein niet meer om het oplossen van problemen *an sich*, maar om burgers die zelf (weer) in staat zijn om problemen aan te pakken en op te lossen (zie hoofdstukken 2 en 3; Tonkens, 2006). Dit gaat ook op voor het meest recente wijkbeleid (zie hoofdstuk 3; VROM, 2007). In het krachtwijken-beleid gaat het niet zozeer om het oplossen van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen, maar om bewoners zo te equiperen dat ze zelf (weer) in staat zijn om de door hun ervaren problemen aan te pakken en op te lossen. Dit is hier omschreven als 'weerbaarheid', waarbij deze studie zich beperkt tot weerbaarheid van buurtgemeenschappen.

Om te kunnen beargumenteren of collaboratieve participatieprocessen mogelijk en wenselijk zijn in de context van het wijkbeleid, is het allereerst noodzakelijk om een beter begrip te hebben van wat onder weerbaarheid van buurtgemeenschappen kan worden verstaan. Daarom wordt hieronder dieper ingegaan op de 'basisbouwblokken' van weerbaarheid (paragraaf 1.1), hoe weerbaarheid kan worden gezien door een complexiteitstheoretische bril en welke condities van invloed zijn op weerbaarheid van buurtgemeenschappen (paragraaf 1.2), en in welke situaties het slim is om te interveniëren in één of meerdere van deze condities (paragraaf 1.3).

1.1

De basisbouwblokken van weerbaarheid van buurtgemeenschappen

Weerbaarheid van buurtgemeenschappen heeft drie 'basisbouwblokken' (zie hoofdstuk 5):

1 *individuele buurtbewoners,*

2 *sociale relaties tussen deze buurtbewoners, en*

3 *het samenspel tussen individuele bewoners en sociale relaties.*

Individuele bewoners bezitten onder meer competenties: het vermogen om kennis, attitudes en vaardigheden in het handelen aan te wenden dat past bij specifieke situaties. Deze competenties kunnen worden ingezet in het oplossen van collectief ervaren buurtproblemen. Competenties alleen zijn echter onvoldoende. Ook sociale relaties tussen buurtbewoners (het buurtnetwerk) zijn noodzakelijk: anders is er immers slechts sprake van individuele weerbaarheid.

Het samenspel tussen individuele bewoners en sociale relaties bepaalt in hoeverre buurtgemeenschappen in staat zijn om collectief ervaren buurtprobleem succesvol aan te pakken. Zo is het voor het oplossen van collectief ervaren buurtproblemen niet alleen noodzakelijk dat er diversiteit in competenties aanwezig is, maar ook dat competenties elkaar aanvullen en relatief gemakkelijk vervangbaar zijn door vergelijkbare competenties (zie hoofdstuk 5). Een tweede voorbeeld is de buurtcultuur – de ongeschreven omgangsregels in de buurt – die ontstaat uit socialisatieprocessen tussen individuele buurtbewoners. Deze buurtcultuur is voor de buurtgemeenschap het referentiekader op basis waarvan gebeurtenissen of processen als normaal of problematisch worden ervaren. Daarnaast heeft deze cultuur ook een conditionerende invloed op de wijze waarop buurtproblemen worden opgelost (zie hoofdstukken 4 en 5).

Hoewel individuele competenties noodzakelijk zijn voor de weerbaarheid van buurtgemeenschappen, ligt de focus van deze studie op sociale relaties tussen buurtbewoners en het samenspel tussen deze sociale relaties en individuele bewoners.

1.2

Weerbaarheid als het vermogen om zelforganiserend en adaptief te blijven

Gezien door een complexiteitstheoretische bril zijn buurtgemeenschappen open systemen. Ze worden continu geprikkeld door veranderingen in hun directe omgeving (vgl. Batty, 2010; Byrne, 1998). Denk bijvoorbeeld aan hangjongeren die overlast veroorzaken, professionals die gezinsinterventies of leefbaarheidsprojecten uitvoeren, of nieuwbouwontwikkelingen in de nabijheid van de buurt die bijdragen aan verhuisbewegingen naar en van de buurt. Wanneer buurtgemeenschappen weerbaar zijn, zijn ze in staat om zichzelf ondanks deze prikkels te handhaven. Ze behouden dan relatief eenvoudig hun functionele organisatie (=het buurtnetwerk), identiteit (=de buurtcultuur) en plaats in het grotere geheel (bijvoorbeeld op de woningmarkt) (vgl. Folke, 2006; Walker e.a., 2002). Hiertoe is zowel zelforganiserend vermogen als adaptief vermogen noodzakelijk (zie hoofdstuk 4).

Zelforganiserend vermogen is afhankelijk van buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie

Zelforganiserend vermogen is het vermogen van een buurtgemeenschap om zichzelf te organiseren zonder dat hier interne centrale controle of externe sturing voor noodzakelijk is (zie hoofdstuk 4; vgl. Anderson, 2002; Skår, 2003). Dat wil niet zeggen dat er geen externe sturing of interne centrale controle kan worden uitgeoefend. Denk bijvoorbeeld aan professionele interventies of uitspraken en gedrag van de 'buurtburgemeester' of een dominante groep. Wat het wel wil zeggen is dat de organisatie van de buurt uit zichzelf in stand kan worden gehouden door lokale en contextafhankelijke interacties tussen bewoners (zie hoofdstuk 4; vgl. Anderson, 2002; Heylighen, 2001; Skår, 2003).

Zelforganiserend vermogen is onder meer het gevolg van circulaire causaliteit en emergente eigenschappen (zie hoofdstuk 4). Circulaire causaliteit houdt in dat bewoner A

invloed heeft op bewoner B, dat bewoner B vervolgens weer invloed heeft op bewoner A, et cetera (vgl. Walldrop, 1992; Arshinov & Fuchs, 2003). Omdat er in weerbare buurtgemeenschappen relatief veel van deze circulaire causaliteitsrelaties aanwezig zijn, houdt het buurtnetwerk zichzelf in stand zonder dat hier externe of centrale coördinatie voor nodig is. Vanuit deze circulaire causaliteitsrelaties tussen individuele bewoners kunnen emergente eigenschappen ontstaan (vgl. Johnson, 2012; Prigogine, 1997; Goldstein, 1999; Epstein, 2006). Emergente eigenschappen zijn die eigenschappen van buurtgemeenschappen die niet te verklaren zijn door enkel naar het gedrag van individuele buurtbewoners te kijken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het fenomeen buurtcultuur: Het geheel – de buurtcultuur – is meer dan de som der delen – individuele buurtbewoners – (vgl. Goldstein, 1999; Brunner & Klauninger, 2003; De Wolf & Holvoet, 2005). Dit geheel kan een conditionerende invloed uitoefenen op de delen (vgl. Goldstein, 1999; Arshinov & Fuchs, 2003), waardoor de buurtgemeenschap als het ware bij elkaar wordt gehouden zonder dat hier externe sturing of interne controle voor noodzakelijk is.

Het zelforganiserende vermogen van buurtgemeenschappen is onder meer afhankelijk van buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie (zie hoofdstuk 5)²⁰. Buurtgebonden sociale cohesie is de interne bindingskracht van de buurt (vgl. De Hart, 2002; Schuyt, 1997). De mate van buurtgebonden cohesie wordt enerzijds bepaald door de mate van sociale interactie tussen buurtbewoners (Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2000). Anderzijds is de mate waarin er gelijkgerichte opvattingen bestaan over de (on)geschreven

20 Deze conclusie is in deze studie getrokken op basis van literatuuronderzoek naar sociaal(geografische) studies over sociaal, cultureel en economisch kapitaal in relatie tot (achterstands)wijken en buurtgemeenschappen. Aspecten van deze kapitaalvormen zijn verbonden met het complexiteitstheoretische idee van 'zelforganiserend vermogen naar binnen en adaptief vermogen naar buiten' (zie hoofdstuk 5, figuren 5.1 en 5.2; vgl. De Roo, 2012).

regels in de buurt een belangrijke component die de mate van cohesie beïnvloedt (Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2000). Buurtgebonden sociale relaties en consensus over de buurtcultuur dragen bij aan een leefbare, vertrouwde en veilige buurt (Kearns & Parkinson, 2001; Reijndorp, 2004) en zorgen ervoor dat bewoners elkaar gemakkelijker kunnen vinden wanneer er zich (potentiële) buurtproblemen voordoen (Reijndorp, 2004; Blokland, 2003).

Buurtgebonden tolerantie is de ruimte binnen een buurtgemeenschap voor andersdenkenden. Wanneer er in een buurtgemeenschap sprake is van intolerantie, is de kans groot dat competenties van andersdenkende bewoners niet (kunnen) worden ingezet bij het oplossen van buurtproblemen omdat zij zelf niet willen deelnemen of omdat ze door de dominante groep worden buitengesloten. Een tolerant leefklimaat in de buurt draagt dan ook bij aan een divers palet aan zienswijzen en competenties die als 'bouwblokken' kunnen worden ingezet voor oplossingsstrategieën wanneer er collectief een probleem wordt ervaren (vgl. Baron & Kerr, 2003; Forrest & Kearns, 2001; Stafford e.a., 2003). Dit vraagt om bewoners die een werkbare balans vinden tussen afstand houden en er voor elkaar zijn wanneer dit nodig is (Crow e.a., 2002).

Adaptief vermogen is afhankelijk van buurt-overstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt

Adaptief vermogen is het vermogen van buurtgemeenschappen om zich aan hun continu veranderende omgeving aan te passen (zie hoofdstuk 4; vgl. Carpenter & Brock, 2008; Holland, 1992). Adaptief vermogen refereert dan ook aan de wijze waarop buurtgemeenschappen hun relatie met hun directe omgeving vormgeven (zie hoofdstuk 4). Dit doen ze door op basis van hun eigen identiteit zowel bewust als onbewust hun interne structuur aan te passen aan veranderingen in de directe omgeving (vgl. Byrne, 1998; Holland, 1995; Walldrop, 1992). Dit is een continu en 'co-evolutionair' proces (vgl. Levin, 1998; Lewin &

Volberda, 1999): veranderingen in de omgeving zorgen voor veranderingen in de buurtgemeenschap, wat weer zorgt voor veranderingen in de omgeving, et cetera. Hoe beter een buurtgemeenschap zichzelf aanpast aan zijn omgeving, hoe groter de kans om als buurtgemeenschap vitaal te blijven (vgl. Holland, 1992; 1995).

Het adaptieve vermogen van buurtgemeenschappen is onder meer afhankelijk van buurtoverstijgende culturele verbondenheid en de mate van aantrekkelijkheid van de buurt (zie hoofdstuk 5)²¹. Buurtoverstijgende culturele verbondenheid is de mate waarin buurtgemeenschappen verbonden zijn met de pluri-forme samenleving. Het zorgt er als het ware voor dat de diversiteit in culturen, leefstijlen, religies, normen, waarden en gewoonten in de buitenwereld naar binnen wordt gehaald. Deze buurtoverstijgende sociale relaties hebben een positieve invloed op het houden van aansluiting bij maatschappelijke conventies (zie hoofdstuk 5; vgl. Field, 2008; Putnam, 2000; Granovetter, 1973) en geven toegang tot (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën die in het buurtnetwerk zelf niet voorhanden zijn (vgl. Gee, 2002 in Field, 2008).

De mate van aantrekkelijkheid van een buurt refereert onder meer aan de 'buurtenhiërarchie': de plek die de buurt inneemt ten opzichte van andere buurten. Dit komt het meest expliciet tot uitdrukking op de woningmarkt (vgl. Hortulanus, 1995; Leidelmijer e.a., 2008) en is onder andere afhankelijk van de drie hierboven beschreven condities maar ook van zaken als de kwaliteit van de woningen en de openbare ruimte. De mate van aantrekkelijkheid is een belangrijke factor in verhuisbewegingen tussen buurten (Bolt e.a., 2008; Hortulanus, 1995; Koopman, 2007) en daarmee onder meer ook van invloed op het potentieel aan (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën in het buurtnetwerk (vgl. Reijndorp, 2004) en de mate waarin de buitenwereld naar binnen wordt gebracht.

21 Zie vorige voetnoot.

1.3

Drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen om lokale situaties te duiden

Nu we weten dat weerbaarheid van buurtgemeenschappen wordt geconditioneerd door buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt, is de vraag in welke situaties het slim is om te investeren in één of meerdere van deze vier condities. Hiertoe is in deze studie 'gespeeld' met het balanspunt tussen zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten (zie hoofdstuk 7). Op basis hiervan zijn drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen geïdentificeerd:

1 *beperkt weerbaar,*

2 *sociaal weerbaar, en*

3 *asociaal weerbaar.*

Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn niet in staat om collectief ervaren buurtproblemen op te lossen omdat het hen ontbreekt aan zelforganiserend vermogen. Weerbare buurtgemeenschappen, daarentegen, zijn hiertoe wel in staat. Toch is weerbaarheid niet altijd positief (vgl. Carpenter & Brock, 2008; Folke e.a., 2010; Holling, 2001; Scheffer, 2009). Het is dan ook mogelijk om een onderscheid te maken tussen een wenselijke en een niet wenselijke vorm. De wenselijke vorm is in deze studie gedefinieerd als sociale weerbaarheid. Sociaal weerbare buurtgemeenschappen passen zich op constructieve wijze aan aan de bestaande maatschappelijke conventies bij het oplossen van buurtproblemen. In het tweede geval is er sprake van asociale weerbaarheid omdat deze buurtgemeenschappen zich juist op destructieve wijze aan de bestaande maatschappelijke conventies aanpassen (zie hoofdstuk 7). Een belangrijk argument voor het hanteren van dit onderscheid op basis van maatschappelijke conventies is dat wettelijke en (on)geschreven maatschappelijke conventies

een belangrijke rol spelen in wat burgers, maar ook de overheid, zien als 'wenselijk', 'goed', 'fatsoenlijk', 'correct', 'juist' en 'aanvaardbaar' (zie hoofdstuk 7; Baron & Kerr, 2003; Foucault, 2006; Walker e.a., 2006; WRR, 2003).

Beperk weerbare buurtgemeenschappen: het ontbreken van zelforganiserend vermogen

Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn niet in staat om collectief ervaren buurtproblemen aan te pakken en op te lossen. Reden hiervoor is dat deze buurtgemeenschappen geen robuuste basis hebben van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan (zie hoofdstuk 7). Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn onder meer terug te vinden in buurten waar sprake is van sociale desorganisatie (Kleinhans & Bolt, 2010). Bewoners leven dan langs elkaar heen als gevolg van bijvoorbeeld meningsverschillen over de (on)geschreven buurtregels (Taylor, 2001), door het ontbreken van hulpbronnen of door residentiële instabiliteit (Kleinhans & Bolt, 2010; Sampson e.a., 1997; Uitermark & Duyvendak, 2006). Buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie zijn dan in beperkte mate aanwezig en daarnaast is het aannemelijk dat deze buurt niet erg aantrekkelijk is voor nieuwkomers (zie hoofdstuk 7). In de meeste gevallen is er voldoende buurtoverstijgende culturele verbondenheid aanwezig. Reden hiervoor is dat sociale netwerken zich doorgaans uitstrekken over de grenzen van de buurt (Bolt & Torrence, 2005; Van Engelsdorp Gastelaars, 2003; Völker, 1999).

Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn ook terug te vinden in buurten waar het samenleven te karakteriseren is als 'weven': het alledaags langs elkaar heen schuiven in de vorm van knikken of groeten in het voorbijgaan, of in de vorm van een toevallig en eenmalig gesprekje over een nieuwsgebeurtenis of het weer (Blokland, 2008; Reijndorp, 2004). Deze ontmoetingen dragen bij aan een gevoel van thuis voelen, veiligheid en onderling vertrouwen in de buurt (Hipp & Perrin, 2006; Vermeij, 2008), en daarmee ook aan het ontstaan van een robuuste basis van waaruit vormen van

zelforganisatie kunnen ontspringen. Voor het daadwerkelijk ontstaan van zelforganisatie is echter meer nodig dan 'weven', namelijk 'verknopen'²² (zie hieronder). Hoewel buurtgebonden sociale cohesie vooralsnog ontbreekt, is het aannemelijk dat de aantrekkelijkheid van de buurt niet negatief wordt beïnvloed door de manier van samenleven. Eén van de redenen hiervoor is dat er voldoende buurtgebonden tolerantie aanwezig is (zie hoofdstuk 7). Er wordt immers op harmonieuze wijze langs elkaar heen geleefd. Hoewel deze buurtgemeenschappen te karakteriseren zijn als beperkt weerbaar, is het echter te verwachten dat bewoners elkaar uiteindelijk weten te vinden om een buurtprobleem aan te pakken en op te lossen. Temeer omdat er, om dezelfde reden als bij sociale desorganisatie, in potentie ook voldoende buurtoverstijgende culturele verbondenheid aanwezig is.

Sociaal weerbare buurtgemeenschappen: zelforganiserend vermogen en constructief adaptief vermogen

Sociaal weerbare buurtgemeenschappen hebben een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan (zie hoofdstuk 7). Naast het 'weven' (zie hierboven) wordt er hier in tegenstelling tot beperkt weerbare buurtgemeenschappen ook 'verknoot' doordat bewoners elkaar herhaaldelijk en bewust ontmoeten (zie ook Blokland, 2005; 2008; Reijndorp, 2004). Dit draagt bij aan consensus over de (on)geschreven buurtregels (buurtgebonden sociale cohesie) zonder dat bewoners de deur bij elkaar platlopen. Er is sprake van een werkbaar balans tussen afstand houden (buurtgebonden tolerantie) en er voor elkaar zijn wanneer dat nodig is (buurtgebonden sociale cohesie) (vgl. Crow e.a., 2002).

Naast een robuuste basis hebben sociaal

weerbare buurtgemeenschappen ook 'constructief' adaptief vermogen (zie hoofdstuk 7). Net als bij beperkt weerbare buurtgemeenschappen is het aannemelijk dat bewoners buurtoverstijgende sociale relaties hebben (Bolt & Torrence, 2005; Van Engelsdorp Gastelaars, 2003; Völker, 1999). Dit draagt bij aan de mate van buurtoverstijgende culturele verbondenheid (zie hoofdstuk 5). Daarnaast is het waarschijnlijk dat de huidige manier van samenleven geen negatieve invloed heeft op de mate van aantrekkelijkheid van de buurt (zie hoofdstuk 7).

Asociaal weerbare buurtgemeenschappen: zelforganiserend vermogen en destructief adaptief vermogen

Wanneer buurtgemeenschappen asociaal weerbaar zijn, hebben ze net als sociaal weerbare buurtgemeenschappen een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan. Het ontbreekt hier echter aan 'constructief' adaptief vermogen (zie hoofdstuk 7). Asociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn (nog steeds) in staat om ervaren problemen op te lossen. De oplossingsrichting ligt echter vaak buiten de bestaande maatschappelijke conventies. Reden hiervoor is een sterke buurtgebonden cohesie in combinatie met een beperkte buurtgebonden tolerantie, een beperkte buurtoverstijgende culturele verbondenheid en een geringe aantrekkelijkheid van de buurt (zie hoofdstuk 7).

Asociaal weerbare buurtgemeenschappen worden gekenmerkt door een oververtegenwoordiging van buurtgebonden sociale relaties en een relatief gebrek aan buurtoverstijgende sociale relaties (zie hoofdstuk 7). Deze combinatie kan leiden tot interne gerichtheid (Portes & Landolt, 1996; Burns e.a., 2001; Durlauf, 2002) waardoor er afwijkende buurtculturen ontstaan (Burns e.a., 2001; Butler, 2003; Van Kempen, 2006). Gelijkgelijke opvattingen over de (on)geschreven buurtregels versterken en bevestigen elkaar dan, en wantrouwen naar buitenstaanders en andersdenkende buurtbewoners wordt aangewakkerd (vgl. Aldrige e.a., 2002; Butler, 2003; De Hart, 2002; Hipp & Perrin, 2006; Kasinitz & Rosenberg, 1996;

22 Het verschil tussen 'weven' en 'verknopen' is uit te leggen aan de hand van draden. Wanneer draden worden geweven, worden ze over elkaar heen gelegd. Wanneer draden worden verknoot, worden ze aan elkaar verbonden door middel van een knoop.

Pinkster, 2008). Dit proces wordt vaak versterkt doordat buitenstaanders de buurt minder of niet aantrekkelijk vinden vanwege die afwijkende ongeschreven buurtregels (vgl. Hortulanus, 1995; Koopman, 2007). Een te sterke interne gerichtheid kan dan ook leiden tot afzondering of erosie, waardoor collectief ervaren buurtproblemen uiteindelijk op een manier worden opgelost die niet in lijn is met maatschappelijke conventies.

1.4

Synthese: sociale weerbaarheid kan gestimuleerd worden door te investeren in condities

Weerbaarheid heeft te maken met het vermogen van buurtgemeenschappen om te reageren op veranderingen. Weerbare buurtgemeenschappen zijn en blijven in staat om ervaren problemen op te lossen die het prettig wonen in de weg staan, en kansen te pakken die dat prettige wonen mogelijk maken. Het kan worden gezien als een proces waarbij continu een balans wordt gevonden tussen zelforganiserend vermogen naar 'binnen' en adaptief vermogen in relatie tot de directe omgeving. Dit komt in een wijk tot uitdrukking in de sociale relaties die individuele buurtbewoners verbinden, en buurtgemeenschappen doen ontstaan en identiteit geven.

Weerbaarheid kan worden gestimuleerd door te investeren in condities die buurtgemeenschappen in staat stellen om gezamenlijk buurtproblemen aan te pakken (zie hoofdstuk 4). Zelforganiserend vermogen wordt mogelijk gemaakt door buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie. Deze twee condities dragen bij aan een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie als sociale controle of buurtactiegroepen kunnen ontstaan. Adaptief vermogen wordt mogelijk gemaakt door buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt. Beide condities dragen bij aan het voorkómen van te sterke vormen van interne gerichtheid en ze zorgen voor flexibiliteit die nodig is voor buurt-

gemeenschappen om zich zo goed mogelijk aan hun directe omgeving aan te passen. Het samenspel tussen de vier condities maakt het enerzijds mogelijk dat het aanwezige potentieel op het microniveau – de competenties, vaardigheden, zienswijzen en kennis die individuele buurtbewoners bezitten – kan worden verbonden op het mesoniveau van de buurt. Anderzijds maakt dit samenspel het mogelijk dat het palet aan competenties, vaardigheden, zienswijzen en kennis divers blijft als gevolg van 'schuring' met de buitenwereld. Een divers palet aan (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën draagt ertoe bij dat aanvullende combinaties tussen bouwblokken gemakkelijker te maken zijn en dat (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën gemakkelijker zijn te vervangen wanneer de huidige oplossingsstrategie niet toereikend is om het collectief ervaren buurtprobleem op te lossen (vgl. De Roo, 2012). (Probleem)wijken bestaan uit meerdere buurtgemeenschappen (zie hoofdstuk 9). Elk van deze buurtgemeenschappen heeft een andere samenstelling van competenties en geeft op een andere manier invulling aan de vier condities waar weerbaarheid op is gebaseerd. De logische gevolgtrekking is dan ook dat elke buurtgemeenschap een unieke vorm van weerbaarheid heeft. Deze diversiteit in weerbaarheid is te vangen aan de hand van drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid: beperkt, asociaal en sociaal weerbare buurtgemeenschappen. Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn niet in staat om collectief ervaren buurtproblemen op te lossen. Asociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn in staat om collectief ervaren buurtproblemen op te lossen, maar zij doen dat op een manier die niet in lijn ligt met maatschappelijke conventies. Sociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn ook in staat om collectief ervaren buurtproblemen op te lossen en zij doen dat op een manier die wel in lijn is met maatschappelijke conventies.

Het differentiëren van weerbaarheid naar drie ideaaltypische situaties maakt duidelijk dat de overheid niet alle weerbaarheidsvormen als even wenselijk ervaart: ze streeft met het

krachtwijkenbeleid sociale weerbaarheid na. Daarnaast geeft deze onderverdeling inzicht in de vraag wanneer het slim is om te investeren in buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid en/of aantrekkelijkheid van de buurt. Zo ontbreekt het in beperkt weerbare buurtgemeenschappen aan buurtgebonden sociale cohesie en in een aantal gevallen aan buurtgebonden tolerantie. Asociaal weerbare buurtgemeenschappen hebben juist een relatief gebrek aan buurtoverstijgende culturele verbondenheid, buurtgebonden tolerantie en, mede als gevolg hiervan, een aantrekkelijk woonomgeving. In sociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn de vier condities al aanwezig en is interveniëren meestal niet nodig. Bovendien, zo is te lezen in de volgende paragraaf, maakt deze onderverdeling in weerbaarheidsvormen het mogelijk om te beargumenteren in hoeverre collaboratieve participatieprocessen mogelijk en wenselijk zijn in de context van probleemwijken.

2

Collaboratieve participatieprocessen passen niet altijd bij de lokale situatie

Het vraagstuk van de wijk is situationeel van aard. Het wijkbeleid kan dan niet anders zijn dan gedifferentieerd. Lang niet in elk geval is een collaboratieve aanpak daarbij even succesvol. Het succes van deze aanpak hangt onder meer af van de vorm van weerbaarheid van de wijk- dan wel buurtgemeenschappen (paragraaf 2.1), en van de mate van bereidheid en bekwaamheid van bewoners om deel te nemen aan wijkgerichte collaboratieve planningsprocessen (paragraaf 2.2).

2.1

Collaboratieve participatie is niet altijd wenselijk in wijkgerelateerde planningsprocessen

Participatieprocessen op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid worden in de huidige planologische theorieën vaak gezien als een 'beter' alternatief dan participatieprocessen waarin bewoners symbolisch of niet mogen participeren (zie hoofdstuk 6; Burton e.a., 2005; Innes & Booher, 2010; Hillier & Healey, 2008; Huxley & Yiftachel, 2000; Lane, 2005). In wijkgerelateerd beleid zijn collaboratieve participatieprocessen echter niet altijd wenselijk (zie hoofdstukken 7 en 9). Zo kan er sprake zijn van een scheve representatie die leidt tot een aantal ongewenste effecten in relatie tot de doelstelling van het beleid (zie hoofdstuk 8). Het is zelfs denkbaar dat collaboratieve participatieprocessen kunnen leiden tot het stimuleren van asociale vormen van weerbaarheid in plaats van sociale weerbaarheid: gemeenschappen met een negatief beeld op omgevingsfactoren en / of institutionele interventies worden door collaboratieve planning nog sterker met elkaar en het gezamenlijke negatieve beeld verbonden (zie hoofdstuk 8).

In deze studie is beargumenteerd in

hoeverre collaboratieve participatieprocessen passen bij de drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid – beperkt weerbaar, sociaal weerbaar en asociaal weerbaar.

Kansen voor en beperkingen van collaboratieve planning bij beperkte weerbaarheid

Wanneer er sprake is van beperkt weerbare buurtgemeenschappen kunnen collaboratieve participatieprocessen bijdragen aan het stimuleren van sociale weerbaarheid (zie hoofdstuk 7). Reden hiervoor is dat collaboratieve participatieprocessen een positieve invloed kunnen hebben op buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie en daarmee ook op een gedeelte van de aantrekkelijkheid van de buurt. Buurtgebonden sociale cohesie kan worden bevorderd doordat een collaboratief participatieproces enerzijds kan resulteren in consensus over de buurtcultuur (Innes & Booher, 2003; 2010; Healey, 2006) en anderzijds nieuwe buurtgebonden sociale relaties kan genereren die ook stand houden nadat het planningsproces is beëindigd (Gunton & Day, 2003; Innes & Booher, 2003; Mandrarano, 2009). Buurtgebonden tolerantie kan worden bevorderd doordat deelnemende actoren in een collaboratief participatieproces vrijheid van spreken hebben (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). Bovendien wordt er in deze vorm van participatie gestreefd naar wederzijds begrip tussen de deelnemende partijen (Forester, 1989; Sager, 2006).

Deze positieve bijdrage kan in een aantal situaties echter ontoereikend zijn (zie hoofdstuk 7). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er 'onvoldoende' diversiteit in competenties aanwezig is in het buurtnetwerk om een collectief ervaren buurtprobleem op te kunnen lossen. Hoewel individuele participanten nieuwe vaardigheden, gezichtspunten en competenties kunnen leren in een collaboratief proces (Van Buuren & Edelenbos, 2005; Maginn, 2007; Innes & Booher, 2010) en het collectief van deelnemers gezamenlijk nieuwe oplossingsstrategieën kunnen leren (Innes & Booher, 2010; Healey, 2006), is de mate waarin dit gebeurt afhankelijk van de al aanwezige compe-

tenties bij de betrokken individuele buurtbewoners (zie hoofdstuk 5). Aanvullende interventies gericht op competenties zijn in dat geval dan ook noodzakelijk.

Naast dat collaboratieve participatieprocessen ontoereikend kunnen zijn, kunnen ze ook overbodig zijn wanneer er sprake is van beperkt weerbare buurtgemeenschappen (zie hoofdstuk 7). Een voorbeeld van overbodige collaboratieve participatieprocessen is wanneer het aannemelijk is dat buurtgebonden vormen van sociale cohesie zich zonder professionele hulp ontwikkelen. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval in nieuwbouwwijken (vgl. Welling, 2009). Het toepassen van collaboratieve planning kan dan zelfs contraproductief werken omdat het *free rider* gedrag in de hand kan werken (vgl. Kleinhans & Bolt, 2010). Het faciliteren van bewonersinitiatieven door middel van maatschappelijk gedreven interventies lijkt in deze gevallen verstandiger (zie hoofdstuk 9). Waar collaboratieve participatieprocessen zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid, samenspraak en gedeeld eigenaarschap tussen bewoners en professionals, zijn in dit type interventie bewoners van begin tot eind eigenaar van hun initiatief. Professionals hebben hierbij een faciliterende rol op basis van de zelf geformuleerde behoefte van bewoners (zie hoofdstuk 9). Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van financiën, zoals het geval is bij leefbaarheids- en bewonersbudgetten (zie hoofdstuk 9). Bewoners kunnen een beroep doen op deze budgetten wanneer zij een activiteit willen opzetten om de leefbaarheid van hun straat, buurt of wijk te verbeteren. Professionele organisaties als de gemeente en de woningbouwcorporatie stellen het budget beschikbaar. Het ontwerp en de uitvoer van de actie laten zij echter over aan bewoners. Twee andere voorbeelden zijn het beschikbaar stellen van expertise of een locatie.

Kansen voor en beperkingen van collaboratieve planning bij sociale weerbaarheid

Wanneer buurtgemeenschappen sociaal weerbaar zijn, lijken collaboratieve participatieprocessen overbodig (zie hoofdstuk 7). Er is immers al sprake van sociaal weerbare buurt-

gemeenschappen. Ze kunnen hier om dezelfde redenen als bij beperkt weerbare buurtgemeenschappen zelfs contraproductief zijn: bewoners kunnen zich afzijdig gaan houden of een passieve houding aannemen omdat professionals het probleem voor ze oplossen. Het faciliteren van bewonersinitiatieven door middel van maatschappelijk gedreven interventies lijkt hier dan ook verstandiger (zie hierboven en hoofdstuk 9).

Hoewel collaboratieve participatieprocessen hier meestal overbodig zijn, kunnen ze in een aantal situaties toch van waarde zijn in het stimuleren van sociale weerbaarheid (zie hoofdstuk 7). Eén van die situaties is wanneer buurtgemeenschappen evolueren richting een constellatie die kan worden gekarakteriseerd als beperkt weerbaar. Dit kan het geval zijn wanneer er sprake is van een hoge verhuisdynamiek van en naar de wijk waardoor buurtgebonden sociale cohesie afneemt. Collaboratieve participatieprocessen kunnen dan oude en nieuwe bewoners bij elkaar brengen waardoor er een robuuste basis kan ontstaan van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontspringen (zie hoofdstuk 7). Wel kunnen hier ondersteunende interventies gericht op competenties noodzakelijk zijn wanneer het potentieel van het buurtnetwerk onvoldoende is om collectief ervaren buurtproblemen succesvol aan te pakken (zie hierboven). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer kapitaalarme bewoners instromen – in termen van sociaal, economisch en cultureel kapitaal (zie hoofdstuk 5) – en kapitaalkrachtige bewoners verhuizen uit de wijk als gevolg van het minder aantrekkelijk worden van de buurt door groeiende onvrede met de woning of de sociale en fysieke woonomgeving (zie hoofdstuk 7; vgl. Leidelmijer e.a., 2011; Pinkster, 2008; Remkin & Rohe, 1996; Wilson, 1987).

Kansen voor en beperkingen van collaboratieve planning bij asociale weerbaarheid

Wanneer buurtgemeenschappen asociaal weerbaar zijn, zijn collaboratieve participatieprocessen niet wenselijk (zie hoofdstuk 7). Reden hiervoor is dat collaboratieve planning

de (al sterke) interne gerichtheid van (asociaal weerbare) buurtgemeenschappen versterkt omdat dergelijke participatieprocessen in de context van de wijkaanpak enerzijds buurtgebonden vormen van cohesie stimuleren en anderzijds de complementariteit en compatibiliteit van competenties die in dat buurtnetwerk aanwezig zijn versterken (zie hoofdstukken 7 en 8). Bovendien kan een groep asociaal weerbare bewoners een collaboratief planningsproces zo beïnvloeden dat 'andersdenkende bewoners' mond dood worden gehouden of gemaakt waardoor er geen sprake meer is van een enigszins juiste afspiegeling van de populatie (zie hoofdstuk 7). Om de interne gerichtheid te doorbreken is het verstandiger om in te zetten op interventies met een organisatiegestuurde werkwijze (zie hoofdstuk 9), bijvoorbeeld in de vorm van repressieve en fysieke interventies (vgl. De Kam & Needham, 2003). Organisationsgestuurde interventies zijn bevoogdende interventies. Professionals initiëren en bepalen de inhoud en het verloop van de interventie. Aan bewoners wordt geen of symbolische beslissingsbevoegdheid toebedeeld (zie hoofdstuk 9). Complementair hieraan kunnen ook interventies gericht op buurtoverstijgende sociale relaties een rol spelen in het doorbreken van de interne gerichtheid (zie hoofdstuk 7).

2.2

Als collaboratieve participatieprocessen wenselijk zijn, zijn ze niet altijd mogelijk

In een aantal situaties, zo is te concluderen uit de vorige paragraaf, is een collaboratieve aanpak wenselijk. Het is echter onverstandig om in deze situaties per definitie in te zetten op samenspraak en gelijkwaardigheid. Enerzijds heeft dit te maken met de mate van bereidheid van bewoners om deel te nemen en anderzijds met de mate van bekwaamheid van bewoners om deel te nemen op basis van de uitgangspunten van collaboratieve planning (zie hoofdstukken 7, 8 en 9).

Bereidheid refereert aan de mate waarin bewoners gemotiveerd zijn om deel te nemen aan het planningsproces (Jager-Vreugdenhil, 2011; Kleinhans & Bolt, 2010). Hoewel er talloze manieren zijn om bewoners te stimuleren om deel te nemen (Innes & Booher, 2010; Lowndes e.a., 2001a; 2001b; Osborne e.a., 2002; Wellbank e.a., 2000), is het de vraag of bewoners willen participeren. Eén van de redenen hiervoor, zo kunnen we stellen op basis van een enquête gehouden in vijf Arnhemse probleemwijken, is dat bewoners meestal pas actief worden wanneer het hen direct aangaat of wanneer ze een intrinsieke interesse hebben ten aanzien van het onderwerp van het planningsproces (zie hoofdstuk 8). Anders gesteld: is de sociale en fysieke woonomgeving zoals deze wordt ervaren door individuele buurtbewoners belangrijk genoeg om actief te worden? Dit is twijfelachtig. Wanneer de bereidheid van bewoners om te participeren in de vijf Arnhemse achterstandswijken wordt afgezet tegen het daadwerkelijke participatiegedrag, wordt duidelijk dat zesen-twintig tot vijfenvijftig procent niet bereid is om te participeren en ook niet actief wordt (zie hoofdstuk 8). Deze groep is gedefinieerd als Kosmopolieten. Negen tot twintig procent is wel bereid om te participeren en zet deze bereidheid ook om in het daadwerkelijk deelnemen (zie hoofdstuk 8). Deze groep is gedefinieerd als Toegewijde buurtbewoners. Deze scheve representatie kan negatieve gevolgen hebben voor het stimuleren van sociale weerbaarheid (zie beneden).

Bekwaamheid refereert aan de vraag of actoren in het planningsproces over de competenties en vaardigheden beschikken om deel te nemen op de voorwaarden vanuit het voorgestelde planningsproces (zie hoofdstuk 7; De Roo, 2007; Jager-Vreugdenhil, 2011; Van Buuren & Edelenbos, 2008). Toegepast op collaboratieve planning betekent dit onder meer dat bewoners (en andere actoren) bekwaam (en bereid) dienen te zijn om hun eigen belang op een 'harmonieuze wijze' – zonder strategische acties – te koppelen aan het algemene belang. Dit is twijfelachtig (zie ook Brand & Gaffikin, 2006; Hillier, 2002; Gunder, 2003; Kaza, 2006;

Pløger, 2004; Watson, 2003). Hoewel Toegewijde buurtbewoners en Kosmopolieten vergelijkbare gemeenschapswaarden hebben en vergelijkbare ideeën hebben over de mate waarin hun buurtgenoten te vertrouwen zijn (zie hoofdstuk 8), valt op dat Kosmopolieten het niet goed of leuk vinden om iets voor de buurt te doen en dat als ze actief worden dit vanuit eigenbelang doen. Toegewijde buurtbewoners, daarentegen, vinden het juist wel goed en leuk om iets voor de buurt te doen. Zij voelen ook sociale druk van buurtbewoners die ze kennen om te participeren. Hoewel ze stellen dat ze actief zijn vanuit het publieke belang, kan hierover worden getwijfeld. Reden hiervoor is dat zij, in tegenstelling tot Kosmopolieten, hun sociale leven grotendeels in de buurt hebben (zie hoofdstuk 8). Planningsprocessen gericht op de leefbaarheid en veiligheid van hun buurt gaan dan ook over hun eigen belangen en interesses.

Wanneer Toegewijde buurtbewoners bereid en bekwaam zijn om Kosmopolieten te vertegenwoordigen, bereid en bekwaam zijn om ideeën en belangen van Kosmopolieten naar voren te brengen in het proces en bereid en bekwaam zijn om regelmatig overleg te hebben met deze Kosmopolieten, hoeft deze scheve representatie geen probleem te zijn wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid het doel is. Wanneer één van deze voorwaarden echter ontbreekt, kunnen collaboratieve processen een averechts effect hebben. Reden hiervoor is dat collaboratieve participatieprocessen dan alleen buurtgebonden vormen van sociale cohesie en tolerantie stimuleren van die buurtbewoners die hun sociale leven in de buurt hebben. Dit is in potentie problematisch omdat buurtoverstijgende culturele verbondenheden belangrijk zijn om aansluiting te houden met de rest van de samenleving en om toegang te hebben tot kennis en vaardigheden voor het oplossen of voorkomen van problemen die tot dan toe nog niet in het oplossingsrepertoire zaten (zie hoofdstuk 5). Interne gerichtheid van Toegewijde buurtbewoners ligt dan ook op de loer. Bovendien kan er door het toepassen van collaboratieve participatieprocessen in de huidige setting ook vervreemding ontstaan

tussen Toegewijde buurtbewoners en Kosmopolieten. Reden hiervoor is dat de problemen van Kosmopolieten relatief weinig aandacht krijgen. In plaats van een aantrekkelijke buurt om te wonen kan er dan intolerantie en strijd tussen deze groepen ontstaan, zoals van tijd tot tijd het geval is in Het Arnhemse Broek (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4, paragraaf 3.2).

2.3

Synthese: collaboratieve participatieprocessen zijn pas succesvol als ze passen bij de situatie

Wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken het doel is, is het in de keuze voor het inzetten van een participatiemethodiek raadzaam om rekening te houden met de huidige vorm van weerbaarheid. Eén van de redenen hiervoor is dat de huidige vorm van weerbaarheid kansen geeft voor en beperkingen oplegt aan participatiemethodieken. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat een collaboratieve aanpak minder geschikt is wanneer er sprake is van (a)sociale weerbaarheid. Voor asociale weerbaarheid en sociale weerbaarheid zijn respectievelijk organisatiegestuurde interventies en maatschappelijk gedreven interventies passender. Wanneer buurtgemeenschappen beperkt weerbaar zijn, zijn collaboratieve participatieprocessen juist wel passend.

De hier voorgestelde koppeling tussen de ideaaltypische weerbaarheidsvormen enerzijds en ideaaltypische sturingslogica's anderzijds, is niet één op één toepasbaar in de praktijk van de wijkaanpak. Eén van de redenen is dat weerbaarheid niet een statisch gegeven is maar een proces. Wanneer de weerbaarheid van buurtgemeenschappen evolueert van de huidige vorm naar één van de andere ideaaltypische weerbaarheidsvormen kan een mix van twee sturingslogica's wenselijk zijn. Bovendien zijn dan soms aanvullende interventies gericht op bijvoorbeeld competenties noodzakelijk. Een tweede reden is dat er naast de vormen van weerbaarheid ook andere factoren een

rol spelen in de mate waarin participatieprocessen passen bij de lokale situatie. Zo kunnen collaboratieve participatieprocessen wenselijk zijn omdat er sprake is van beperkt weerbare buurtgemeenschappen, maar kunnen ze tegelijkertijd onmogelijk zijn omdat bewoners niet bereid zijn om verantwoordelijk te nemen en / of bekwaam zijn om deel te nemen op de voorwaarden van collaboratieve planning. Ten derde is er op het niveau van de wijk een grote diversiteit aan weerbaarheidsvormen aanwezig. Zo bestaat een (probleem)wijk uit meerdere buurtgemeenschappen die elk hun eigen unieke weerbaarheidsvorm hebben. Dit vraagt om een mix van de drie ideaaltypische participatievormen op het niveau van de wijk, waarbij bij elke buurtgemeenschap het zwaartepunt ligt op één van de drie interventielogica's. Succesvolle participatiestrategieën vragen dan ook om een gedegen analyse van de lokale situatie waarin de werkelijke aard van de problematiek is doorgrond. Het duiden van lokale situaties aan de hand van ideaaltypische weerbaarheidsvormen en het hieraan koppelen van ideaal-typische sturingslogica's is hierbij een hulpmiddel.

3

Slotsom: naar een gedifferentieerde participatiestrategie in probleemwijken

Het is verleidelijk om te kiezen voor collaboratieve participatieprocessen wanneer het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken het doel is. Door collaboratieve planning toe te passen is het immers onder meer mogelijk om buurtgemeenschappen te empoweren, en buurtgebonden sociale cohesie en tolerantie te bevorderen. In deze studie is echter beargumenteerd dat er ook situaties zijn waarin een collaboratieve aanpak minder wenselijk is en een alternatieve participatiemethodiek beter passend is. Participatiemethodieken in het algemeen, en collaboratieve participatie in het bijzonder, zijn dan ook pas succesvol als ze gegeven de beleidsdoelstelling passen bij de situatie.

Om situationeel te kunnen kiezen is enerzijds kennis nodig over een 'breed' en 'diep' palet van participatiemethodieken. Breed refereert hier aan een zo compleet mogelijk beeld van alternatieve participatiemethodieken. Diep verwijst naar een goed inzicht in elk van deze methodieken. Dit palet is in deze studie in drie ideaaltypische participatievormen onderverdeeld: organisatiegestuurd, hybride gedreven en maatschappelijk gedreven (zie hoofdstuk 9). In een organisatiegestuurde werkwijze is sprake van 'bevoogdende planning': professionals besluiten hoeveel en op welke wijze bewoners zeggenschap hebben. In een hybride gedreven werkwijze is sprake van 'collaboratieve participatie': participatie wordt vormgegeven op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid. In een maatschappelijk gedreven sturingsmodel is sprake van 'faciliterende planning': participatie is gebaseerd op zelfsturing van bewoners.

Anderzijds zijn generieke condities noodzakelijk die situaties kunnen duiden zodat ze richtinggevend zijn in de keuze voor de best passende participatiemethodiek. In deze studie zijn argumenten aangevoerd om drie weerbaarheidsvormen – sociaal, asociaal en beperkt

weerbaar – als ideaaltypische ankerpunten te gebruiken om lokale situaties in probleemwijken te duiden. Sociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn in staat om buurtproblemen in lijn met maatschappelijke conventies op te lossen omdat zij zowel zelforganiserend vermogen naar binnen als adaptief vermogen naar buiten hebben. Ook asociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn in staat om buurtproblemen op te lossen maar zij doen dat relatief vaak niet in lijn met maatschappelijke conventies. Reden hiervoor is dat zij wel zelforganiserend vermogen naar binnen maar een beperkt adaptief vermogen naar buiten hebben. Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn niet in staat om buurtproblemen op te lossen omdat ze onvoldoende zelforganiserend vermogen hebben.

Door de drie ideaaltypische participatievormen te koppelen aan de drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen is het mogelijk om een gefundeerde keuze te maken. In deze studie zijn argumenten gegeven dat organisatiegestuurde werkwijzen passen bij asociale vormen van weerbaarheid, hybride gedreven sturingsvormen bij beperkte weerbaarheid en maatschappelijk gedreven interventies bij sociale vormen van weerbaarheid.

Hoewel de koppeling tussen weerbaarheidsvorm en participatiemethodiek een onderbouwde richting geeft om situationeel te kunnen kiezen, is het verstandig om deze koppeling niet als keurslijf te gebruiken. Eén van de redenen hiervoor is dat praktijksituaties weliswaar te beschrijven zijn aan de hand van de drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen maar meestal niet exact overeenkomen met één van deze drie vormen. Zo heeft elke wijk meerdere buurtgemeenschappen waarbij elke buurtgemeenschap een unieke vorm van weerbaarheid heeft. Voor elk van deze buurtgemeenschappen gaat het dan ook vaak om een combinatie van sturingsmodellen waarbij het zwaartepunt op één van de drie sturingslogica's ligt. Een tweede reden is dat weerbaarheid geen statisch gegeven is. Wanneer de weerbaarheid van buurtgemeenschappen evolueert van de ene naar een andere vorm van weerbaarheid

kan een andere participatievorm van waarde zijn dan op basis van de ideaaltypische situatie kan worden verwacht. Ten derde spelen andere factoren dan de vorm van weerbaarheid een rol die ook van invloed zijn op de mate van weerbaarheid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de aanwezige competenties in het buurtnetwerk en de mate van bereidheid en bekwaamheid van buurtbewoners om deel te nemen in het participatieproces. Concluderend kan dan ook worden gesteld dat het stimuleren van weerbaarheid in een probleemwijk om een gedifferentieerde participatiestrategie vraagt waarin de keuze voor participatiemethodieken is gebaseerd op de mate van passendheid bij de situatie.

Quod scripsi, scripsi.

11 Referenties



- Aaltonen, M. (2007). Circular cause, time and narrativity. *International Journal of Management Concepts and Philosophy*, 2(3), 183-193.
- Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F. P. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social science & medicine*, 57(2), 239-251.
- Achterhuis, H. (1979). De markt voor welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie. Baarn: Ambo.
- Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global environmental change*, 16(3), 268-281.
- Agger, A., & Löfgren, K. (2008). Democratic assessment of collaborative planning processes. *Planning Theory*, 7(2), 145-164.
- Ajzen, I. (2005). *Attitudes, personality, and behavior*. McGraw-Hill International.
- Akkerman, T., Hajer, M., & Grin, J. (2004). The interactive state: democratisation from above?. *Political studies*, 52(1), 82-95.
- Aldridge, S., Halpern, D. and Fitzpatrick, S. (2002) *Social Capital. A Discussion Paper*. London: Performance and Innovation Unit.
- Alexander, E. (2008). Public participation in planning – a multidimensional model: The case of Israel. *Planning Theory & Practice*, 9(1), 57-80.
- Allmendinger, P. (2002a). *Planning theory*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Allmendinger, P. (2002b). Towards a post-positivist typology of planning theory. *Planning Theory*, 1(1), 77-99.
- Altshuler, A. (1965). The goals of comprehensive planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3), 186-195.
- Amy, Douglas J. 1987. *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia University Press.
- Anastacio, J., Gidley, B., Hart, L., Keith, M., Mayo, M. & Kowarzik, U. (2000). *Reflecting Realities: Participants' perspectives on integrated communities and sustainable development*. Bristol: The Policy Press.
- Andersen, H. S. (2002). Can deprived housing areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe. *Urban studies*, 39(4), 767-790.
- Andersen, H. T., & Van Kempen, R. (2003). New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities*, 20(2), 77-86.
- Anderson, C. (2002). Self-organization in relation to several similar concepts: are the boundaries to self-organization indistinct?. *The Biological Bulletin*, 202(3), 247-255.

- Andreotti, A. (2006). Milan: Urban Poverty in a wealthy city. In: Musterd, S., Murie, A., & Kesteloot, C. (Eds) *Neighbourhoods of poverty; Urban social exclusion and integration in comparison*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 87-101.
- Ansbacher, H. H., & Ansbacher, R. R. (Eds.) (1956). *The individual psychology of Alfred Adler*. New York: Harper Torchbooks.
- Armitage D. R., Plummer, R., Berkes, F., Arthur, R. I., Charles, A. T., Davidson-Hunt, I. J., Diduck, A. P., Doubleday, N., Johnson, D. S., Marschke, M., McConney, P., Pinkerton, E., Wollenberg, E. 2009. Adaptive co-management for social-ecological complexity. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 6, 95-102.
- Armitage, D., Berkes, F., Doubleday, N. (Eds.), (2007). *Adaptive Co-management: Learning, Collaboration and Multi-Level Governance*. Vancouver: UBC Press.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Arshinov, V., & Fuchs, C. (2003). Causality, emergence, self-organisation. *Moskau: NIA-Parioda*. S, 131-149.
- Arthur, W. B. (1989). Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The economic journal*, 116-131.
- Arthur, W. B. (1996). Increasing Returns and the new world of business. *Harvard business review*, 74(4), 100-109.
- Arthur, W. B. (Ed.). (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. University of Michigan Press.
- Ashby, W. R. (1962). Principles of the self-organizing system. *Principles of Self-organization*, 255-278.
- Atkinson, R., & Kintrea, K. (2001). Disentangling area effects: evidence from deprived and non-deprived neighbourhoods. *Urban studies*, 38(12), 2277-2298.
- Axelrod, R. M., Axelrod, R., & Cohen, M. D. (2000). *Harnessing complexity*. Basic Books.
- Bak, P. (1996). How nature works: the science of self-organized criticality. *Nature*, 383(6603), 772-773.
- Ball, P. (2004). *Critical mass: How one thing leads to another*. Macmillan.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law* (Vol. 1). Cambridge, MA: mit Press.
- Baron, R. S., & Kerr, N. (2003). *Group Process, Group Decision, Group Action*. (2nd Ed.). Buckingham, UK: Open University Press.
- Batson, C. D., Van Lange, P. A., Ahmad, N., & Lishner, D. A. (2007). Altruism and helping behavior. *The SAGE Handbook of Social Psychology: Concise Student Edition*, 241-258.
- Batson, C.D. (1998). Altruism and prosocial behavior. In: D.T. Gilbert, S.T. Fiske, and G. Lindzey (Eds.) *The handbook of social psychology*, 4th edn (vol. 2). Boston, MA: McGraw-Hill, 282-316.
- Batty, M. (2005). *Cities and complexity: understanding cities with cellular automata, agent-based models, and fractals*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Batty, M. (2010). Complexity in city systems: Understanding, evolution and design. In: De Roo, G., Silva, E. (eds.) *A Planner's Encounter with Complexity*. Ashgate: Aldershot.

- Beauregard, R. A. (1995). If only the city could speak: the politics of representation. In: Liggett, H. and Perry, D.C. (Eds) *Spatial practices*. Thousand Oaks, CA: Sage, 59-80.
- Bebout, J. E., & Bredemeier, H. C. (1963). American cities as social systems. *Journal of the American Institute of Planners*, 29(2), 64-76.
- Bedau, M., & Humphreys, P. (2007). *Emergence: Contemporary Readings in Philosophy and Science*. Michigan: MIT Press.
- Bednar, J., Page, S. E., & Toole, J. L. (2012). Revised-path dependence. *Political Analysis*, 20(2), 146-156.
- Beierle, T. C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Review of Policy Research*, 16(3-4), 75-103.
- Beisner, B. E., Haydon, D. T., & Cuddington, K. (2003). Alternative stable states in ecology. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 1(7), 376-382.
- Bergh, J.C.J.M. van den, Faber, A., Idenburg, A. M., Oosterhuis, F. H., (2005). *Survival of the greenest. Evolutionaire economie als inspiratie voor energie- en transitiebeleid*. Bilthoven: RIVM.
- Berkes, F. (2002). Cross-scale institutional linkages for commons management: perspectives from the bottom up. In: E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolšak, P.C. Stern, S. Stonich, and E.U. Weber (Eds.) *The Drama of the Commons*. Washington, D.C.: National Academy, 293-321.
- Berkes, F. (2007). Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards*, 41(2), 283-295.
- Berkes, F., & Folke, C. (1998). *Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-25.
- Berkes, F., & Folke, C. (2002). Back to the future: ecosystem dynamics and local knowledge. In: Gunderson, L. H., C. S. Holling (Eds.) *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*. Washington DC: Island Press, 121-146.
- Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (Eds.). (2003). *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge University Press.
- Berry, B. J. (1964). Approaches to regional analysis: a synthesis. *Annals of the Association of American Geographers*, 54(1), 2-11.
- Bijlsma, J., & Janssen, H. (2008). *Sociaal werk in Nederland. Vijfhonderd jaar verheffen en verbinden*. Bussum: Coutinho.
- Bijlsma, L., Bergenheengouwen, G., Schluchter, S. & Zaaier, L. (2008). *Transformatie van woonwijken met behoud van stedenbouwkundige identiteit*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Blanc, M., & Beaumont, J. (2005). Local democracy within European urban development programmes. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 96(4), 409-420.
- Bloch, E. (1986). *The principle of hope*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Blokland, T. (2003). *Urban bonds: Social relationships in an inner city neighborhood*. Cambridge: Polity.

- Blokland, T. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Blokland, T. (2008). Ontmoeten doet ertoe. *Rotterdam: Vestia*.
- Boccaro, N. (2004). *Modeling complex systems*. Berlin: Springer.
- Boer, N. D. (2001). De opkomst van de wijk-aanpak als dominante strategie in het sociaal beleid. In: Duyvendak, J. W., L. Veldboer (Eds.) *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 39-50.
- Boer, N. D., & Duyvendak, J. W. (1998). *Wijk-aanpak een trend. Verslag van een quick scan*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Bohman, J. & Rehg, W. (Eds.) (2007). *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*. Cambridge/London: The MIT Press.
- Bolt, G. en M. I. Torrance (2005). *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*. Utrecht: Nethur.
- Bolt, G., Burgers, J., & Van Kempen, R. (1998). On the social significance of spatial location; spatial segregation and social inclusion. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13(1), 83-95.
- Bolt, G., R. van Kempen & E. van Beckhoven (2008). Oorzaken van buurtverval. In: R. Argioli, K. van Dijken, J. Koffijberg, G. Bolt, R. van Kempen, E. van Beckhoven, R. Engbersen & G. Engbersen (eds) *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*, pp. 15-49. Nicis Institute: Den Haag.
- Bonchev, D., & Rouvray, D. H. (Eds.). (2005). *Complexity in chemistry, biology, and ecology*. New York: Springer.
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network power in collaborative planning. *Journal of planning education and research*, 21(3), 221-236.
- Botman, S., Van Kempen, R. (2001). *Spatial dimensions of urban social exclusion and integration: the case of Rotterdam, The Netherlands*. URBEX series no. 19. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Amsterdam study centre for the metropolitan environment.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In: Richardson, J. G. (Ed) *Handbook of theory and research for the sociology and education*. New York: Greenwood, 241-258.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, Van Twist, M. J. W., Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, 6e herziene druk. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Boxman, E. A., De Graaf, P. M., & Flap, H. D. (1991). The impact of social and human capital on the income attainment of Dutch managers. *Social networks*, 13(1), 51-73.
- Boyer, R. (2005). Coherence, diversity, and the evolution of capitalisms—the institutional complementarity hypothesis. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 2(1), 43-80.

- Brand, R., & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282-313.
- Brewer, M. B. (2003). *Intergroup relations*. 2nd Edition. Buckingham, UK: Open University Press.
- Broekhuizen, J., & Van Wonderen, R. (2010). *Samenleven met verschillen. Over de ontwikkeling van een instrument om polarisatie en vertrouwen in buurten te meten*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Broh, C. A. (1979). Adler on the influence of siblings in political socialization. *Political Behavior*, 1, 175-200.
- Brouwer, J. & Engbersen, R. (2013). *Zelf-organisatie gaat niet vanzelf. Evaluatie experimenten bewonersinitiatieven New Towns*. Den Haag: Platform31.
- Brownlee, J. (2007). *Complex adaptive systems*. CIS Technical Report 070302A.
- Bruijn, H. D., Ten Heuvelhof, E., In 't Veld, R. J. (2002). *Process Management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Brunner, K. A., & Klauninger, B. (2003). An Integrative Image of Causality and Emergence. In: Arshinov, V., Fuchs, C. (Eds.) *Causality, Emergence, Self-Organisation*, Moscow: NIA-Priroda, 23-35.
- Brunner, R., Steelman, T. A., Coe-Juell, L., Cromley, C., & Edwards, C. (2005). *Adaptive governance: Integrating science, policy, and decision making*. Columbia University Press.
- Buchanan, D., Fitzgerald, L., Ketley, D., Gollop, R., Jones, J. L., Lamont, S. S., Sharpe, A., Whitby, E. (2005). No going back: A review of the literature on sustaining organizational change. *International Journal of Management Reviews*, 7(3), 189-205.
- Budanov, V., Savicheva, N. (2003). Principles of synergetics. In: Arshinov, V., Fuchs, C. (Eds.) *Causality, Emergence, Self-Organisation*. Moscow: NIA-Priroda, 167-181.
- Burns, D., Flint, J., Kearns, A., & Forrest, R. (2001). *Empowering communities: The impact of registered social landlords*. Edinburgh: Scottish Homes.
- Bursik, R., & Grasmick, H. G. (1993). *Neighborhoods and crime: The dimensions of effective community control*. New York: Lexington Books.
- Burton, P. (2004). Power to the people? How to judge public participation. *Local Economy*, 19(3), 193-198.
- Burton, P., Goodlad, R., & Croft, J. (2006). How would we know what works? Context and complexity in the evaluation of community involvement. *Evaluation*, 12(3), 294-312.
- Butler, T. (2003). Living in the bubble: gentrification and its 'others' in North London. *Urban Studies*, 40(12), 2469-2486.
- Byrne, D (1998). *Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction*. London: Routledge.
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179-1196.
- Camazin, S., Deneubourg, J. L., Franks, N. R., Sneyd, J., Theraula, G., and Bonabeau, E. (2003). *Self organization in biological systems*. Princeton University Press.
- Cammen, H. V. D., & De Klerk, L. (2003). *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot vinexwijk*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

- Campbell, H. (2002). Planning: an idea of value. *Town Planning Review*, 73(3), 271-288.
- Campbell, H. (2006). Just Planning The Art of Situated Ethical Judgment. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 92-106.
- Campbell, H., & Marshall, R. (1999). Ethical frameworks and planning theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3), 464-478.
- Campbell, H., & Marshall, R. (2000). Public involvement and planning: looking beyond the one to the many. *International Planning Studies*, 5(3), 321-344.
- Carlson, C. (1999). Convening. In: Susskind, L., McKearnon, S. & Lerner, T. (Eds) *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage Publications, 169-198.
- Carlsson, L., & Berkes, F. (2005). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of environmental management*, 75(1), 65-76.
- Carpenter, J., & Brownill, S. (2008). Approaches to democratic involvement: Widening community engagement in the English planning system. *Planning Theory & Practice*, 9(2), 227-248.
- Carpenter, S. R., & Brock, W. A. (2008). Adaptive capacity and traps. *Ecology and Society*, 13(2), 40.
- Carpenter, S., Walker, B., Anderies, J. M., & Abel, N. (2001). From metaphor to measurement: resilience of what to what?. *Ecosystems*, 4(8), 765-781.
- Castellani, B., & Hafferty, F. W. (2009). *Sociology and complexity science: a new field of inquiry*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Castells, M. (1997). *The information age: Economy, society and culture. Vol. 2, The power of identity*. Blackwell.
- CEA (1998). *Koersdocument sturing bodem-saneringsbeleid*. Rotterdam: CEA.
- Chaney, D. (1996). *Lifestyles*. London: Routledge.
- Chapin III, F. S., Carpenter, S. R., Kofinas, G. P., Folke, C., Abel, N., Clark, W. C., Olsson, P., Stafford Smith, D.M., Walker, B. H., Young, O. R., Berkes, F., Biggs, R., Grove J. M., Naylor, R. L., Pinkerton, E., Steffen, W., Swanson, F. J. (2010). Ecosystem stewardship: sustainability strategies for a rapidly changing planet. *Trends in Ecology & Evolution*, 25(4), 241-249.
- Chapman, J. (2002). *Systems failure. Why government must learn to think differently*. London: DEMOS.
- Chapman, M., Kirk, K. & Carley, M. (2001). *Community participation in social exclusion partnerships*. Edinburgh: Scottish executive development department.
- Chavis, D. M., & Wandersman, A. (1990). Sense of community in the urban environment: A catalyst for participation and community development. *American Journal of Community Psychology*, 18(1), 55-81.
- Chen, H. T. (1990). Issues in constructing program theory. *New directions for program evaluation*, 1990(47), 7-18.
- Christensen, K. S. (1985). Coping with uncertainty in planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63-73.
- Chu, D. (2011). Complexity: against systems. *Theory in biosciences*, 130(3), 229-245.
- Cilliers, P. (1998). *Complexity and Postmodernism. Understanding Complex Systems*. London: Routledge.

- Cilliers, P. (2005). Knowing complex systems. In: Richardson, A. (Ed.) *Managing organizational complexity. Philosophy, theory, and application*. Greenwich, Connecticut: Information age publishing, 7-20.
- Cohen, J. (1997). Procedure and substance in deliberative democracy. In: Elster, J. (Ed.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 407-437.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, S95-S120.
- Coleman, J. S. (1994). Social capital, human capital, and investment in youth. *Youth unemployment and society*, 34-50.
- Collier, P. (1998). *Social Capital and Poverty*. Social Capital Initiative, Working Paper No. 4. Washington, DC: The World Bank.
- Commissie Wallage (2001). In dienst van de democratie. *Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Côté, S., & Healy, T. (2001). *The well-being of nations: The role of human and social capital*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Cotterill, L. (2002). Developing Capacity for Theory-based Evaluation. In: Bauld, L. & Judge, K. (Eds.) *Learning from Health Action Zones*. Chichester: Aeneas, 117-27.
- Craver, C. F., & Bechtel, W. (2007). Top-down causation without top-down causes. *Biology & Philosophy*, 22(4), 547-563.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Crow, G., Allan, G., & Summers, M. (2002). Neither busybodies nor nobodies: managing proximity and distance in neighbourly relations. *Sociology*, 36(1), 127-145.
- Crump, J. (2002). Deconcentration by demolition: public housing, poverty, and urban policy. *Environment and Planning D*, 20(5), 581-596.
- Cumming, G. S., & Collier, J. (2005). Change and identity in complex systems. *Ecology and Society*, 10(1), 29.
- Cutter, S. L., Boruff, B. J., & Shirley, W. L. (2003). Social vulnerability to environmental hazards*. *Social science quarterly*, 84(2), 242-261.
- Dagevos, J. (2005). Minderheden, armoede en sociaal-culturele integratie. *Migranten-studies*, 21(3), 135-154.
- Dankbaar, B. (2008). De nieuwe maakbaarheid. Ten geleide. *M & O: tijdschrift voor management en organisatie*, 62(3/4), 7-21.
- Davelaar, M., Duyvendak, J. W., Foolen, J. M. W., Raspe, A., Sprinkhuizen, A. M. M., Tonkens, E. & De Wild, J. (2002). *Wijken voor bewoners. Asset-Based Community Development in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker instituut / NIZW.
- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American economic review*, 75(2), 332-337.
- Davidoff, P. & Reiner, T. A. (1973). A choice theory of planning. In: Faludi, A. (Ed). *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press: 11-39.
- Davies, A. (2001). What silence knows—planning, public participation and environmental values. *Environmental Values*, 77-102.

- De Boer, N. & Van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- De Hart, J. (2002). Theoretische uitgangspunten, conceptualisering en doelstellingen. In: De Hart, J. (Ed.) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 3-30.
- De Kam, G., & Needham, B. (2003). *Een hele opgave. Over sociale cohesie als motief bij stedelijke herstructurering*. Nijmegen/ Utrecht: DGW/NETHUR.
- De Klerk, L. A., and J. G. Gomes. (2002). Ruimtelijke ordening en planologie in de 21ste eeuw. In: Knippenberg, H., Van Schendelen, M. (Eds.) *Ruimtelijke ordening en planologie in de 21ste eeuw. Alles heeft zijn plaats: 125 jaar Geografie en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam, 1877-2002*. Amsterdam: Aksant, 357-375.
- De Regt, A. (1981). Ontoelaatbare gezinnen. Over het ontstaan van onmaatschappelijkheid. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 8(4), 636-659.
- De Regt, A. (1986). Onmaatschappelijke gezinnen: over het verdwijnen van een categorie. In: De Beus, J. W., Van Doorn, J. A. A., (Eds.) *De geconstrueerde samenleving*. Meppel/Amsterdam: Boom, 133-154.
- De Roo, G. (2007). Actor-consulting: a model to handle fuzziness in planning. In: de Roo, G., & Porter, G. (Eds.) *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*. Aldershot: Ashgate Publishing, 131-152.
- De Roo, G. (2012) Spatial Planning, Complexity and a World 'Out of Equilibrium': Outline of a non-linear approach to planning. In: de Roo, G., van Wezemaal, J., Hillier, J. (Eds.) *Complexity and planning: systems, assemblages and simulations*. Farnham: Ashgate Publishing, 129-165.
- De Roo, G., & Porter, G. (Eds.). (2007). *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- De Roo, G., & Silva, E. A. (Eds.). (2010). *A planner's encounter with complexity*. Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd.
- De Wolf, T., & Holvoet, T. (2005). Emergence versus self-organisation: Different concepts but promising when combined. In: Brueckner, S. A., Di Marzo Serugendo, G., Karageorgos, A., Nagpal, R. (Eds.) *Engineering self-organising systems. Methodologies and applications*. Berlin/ Heidelberg: Springer, pp. 1-15.
- Delahaij, R. (2004). *Dossier empowerment: empowerment methoden bij allochtone jongeren*. Utrecht: FORUM, Instituut voor multi-culturele ontwikkeling.
- Delhez, C. F. (1928) De huisvesting van ontoelaatbare gezinnen. *Tijdschrift voor volkshuisvesting en stedenbouw*, 9, 34.
- Depla, P. (1996) Politieke en bestuurlijke vernieuwing onder het vergrootglas. de intenties, wapenfeiten en instrumenten van Brabantse gemeenten. In: Tops, P. W., Depla, P. & Manders, P. (Eds.) *Verhalen over co-productie: de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*. KPMG Management Consulting.
- Dercksen, A. M., & Verplanke, L. (1987). *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970*. Meppel/ Amsterdam: Boom.
- Derrida, J. (1978). *Writing and difference*. University of Chicago Press.

- Dirven, J., Rotmans, J. & Verkaik, A. (2002). *Samenleving in transitie: Een vernieuwend gezichtspunt*. Den Haag: Innovatienetwerk Agrocluster en Groene Ruimte.
- Dryzek, J. (1997). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (1990). Green reason: communicative ethics for the biosphere. *Environmental ethics*, 12 (Fall), 195-210.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Duineveld, M., & Beunen, R. (2006). *Draagvlak: 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip*. Wageningen studies in planning, analyse en ontwerp, nr. 8. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Durlauf, S. N. (2002). On The Empirics Of Social Capital. *The economic journal*, 112(483), F459-F479.
- Duyvendak, J. W., & Hurenkamp, M. (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Gennep B.V.
- Dyer, J. H. & Nobeoka, K. (2000). Creating and managing a high performance knowledge-sharing network: the Toyota case. *Strategic Management Journal* 21(3), 345-368.
- Edelenbos, J. & Teisman, G. R. (2004). Interactief beleid en besluitvorming. *Openbaar Bestuur*, 11(november), 12-15.
- Edelenbos, J. (2001). Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces. *Bestuurskunde*, 10(8), 349-356.
- Edelenbos, J. (2001). *Tussen openheid en geslotenheid*. Tilburg: Telos.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J. & Tatenhove, J. van (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Vergelijkende studie naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Klaassen, H.L. & Schaap, L. (2005). *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Den Haag: Centre for Local Democracy & Centre for Public Management.
- Eden, S. (1996). Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. *Public Understanding of Science*, 5(3), 183-204.
- Edwards, M. (2001). Participatory governance into the future: roles of the government and community sectors. *Australian Journal of Public Administration*, 60(3), 78-88.
- Eisenhardt, K. M., Furr, N. R., & Bingham, C. B. (2010). CROSSROADS-Microfoundations of Performance: Balancing Efficiency and Flexibility in Dynamic Environments. *Organization Science*, 21(6), 1263-1273.
- Ekkers, P. (2006). *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid* (2e druk ed.). Den Haag: Sdu uitgevers.
- Ellis, G. (2004). Discourses of objection: towards an understanding of third-party rights in planning. *Environment and Planning A*, 36(9), 1549.
- Elmqvist, T., Folke, C., Nyström, M., Peterson, G., Bengtsson, J., Walker, B., & Norberg, J. (2003). Response diversity, ecosystem change, and resilience. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 1(9), 488-494.

- Elshout, D. (2006). *Onze wijk. Een volksbuurt in de vuurlinie*. Amsterdam: De Geus.
- Elster, J. (1997). The market and the forum: Three varieties of political theory. In: Bohman, J., Rehg, W. (Eds). *Deliberative democracy*. Baskerville: Massachusetts Institute of Technology, 3-34.
- Engbersen, G. (2009). *Fatale Remedies: Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., Snel, E., & Weltevrede, A. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, R., Sprinkhuizen, A., Uytterlinde, M. & Lub, V. (2008). *Tussen zelfsturing en paternalisme. Inhoud geven aan empowerment in achterstandswijken*. Utrecht: MOVISIE.
- Epstein, J. M. (2006). *Generative social science: Studies in agent-based computational modeling*. Princeton University Press.
- Érdi, P. (2007). *Complexity explained*. Berlin/ Heidelberg: Springer-Verlag.
- Erickson, B. H. (2003). Social networks: the value of variety. *Contexts*, 2, 25-31.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A "third" approach to decision-making. *Public administration review*, 385-392.
- Fainstein, N., & Fainstein, S. (1996). Urban Regimes and Black Citizens: The Economic and Social Impacts of Black Political Incorporation in US Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(1), 22-37.
- Fainstein, S. S. (2000). New directions in planning theory. *Urban affairs review*, 35(4), 451-478.
- Fainstein, S. S. (2005). Planning theory and the city. *Journal of Planning Education and Research*, 25(2), 121-130.
- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Cornell University Press.
- Fainstein, S. S., & Fainstein, N. (1979). *New debates in urban planning: the impact of Marxist theory within the United States*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3 (September 1979), 381-403.
- Faludi, A. (1973). *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1984). *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Fazio, R. H., & Olson, M. A. (2007). Attitudes: Foundations, functions, and consequences. In: Hogg, M. A. & Cooper, J. (Eds.) *The Sage handbook of social psychology*, 123-145.
- Field, J. (2008). *Social capital*. 2nd edition. London / New York: Routledge.
- Fischer, F. & Forester, J. (Eds.) (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Chapel Hill: Duke University Press.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. London: Sage
- Fischler, R. (2000). Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment. *Journal of Planning Education and Research* 19(4): 358-68.
- Fitzpatrick, G. A. (1998). *The locales framework: Understanding and designing for cooperative work* (Doctoral dissertation, University of Queensland).
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research: one researcher's praxis story. *Journal of Planning Education and Research*, 21(4), pp. 355-368.

- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306.
- Flyvbjerg, B., Richardson, T. (2002). Planning and Foucault. In: Allmendinger, I. P. & Tewdwr-Jones, M. (Eds.) *Planning futures: New directions for planning theory*. Oxon / New York: Routledge, 44-63.
- Folke, C. (2006). Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global environmental change*, 16(3), 253-267.
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology & society*, 15(4).
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S., & Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. *AMBIO: A journal of the human environment*, 31(5), 437-440.
- Forester, J. (1999). Dealing with deep value differences. In: Susskind, L., McKearnan, S., & Thomas-Larner, J. (Eds.) *The consensus building handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks / London: Sage Publications, 463-93.
- Forrest, R. and Kearns, A. (1999) Joined-up Places? Social Cohesion and Neighbourhood Regeneration. York: York Publishing Services.
- Forrest, R., & Kearns, A. (2001). Social cohesion, social capital and the neighbourhood. *Urban studies*, 38(12), 2125-2143.
- Forrest, S. (1990). Emergent computation: self-organizing, collective, and cooperative phenomena in natural and artificial computing networks: introduction to the proceedings of the ninth annual CNLS conference. *Physica D: Nonlinear Phenomena*, 42(1), 1-11.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge*. New York: Pantheon.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison*. Random House LLC.
- Foucault, M. (1984). *The foucault reader*. Random House LLC.
- Foucault, M. (2006) Governmentality. In: Sharma, A., & Gupta, A. (Eds.). *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell Publishing, 131-143.
- Friedmann, J. (1996). Two centuries of planning theory: an overview. In: Mandelbaum, S. J., Mazza, L. & Burchell, R. W. (Eds.) *Explorations in planning theory*. New Brunswick: Centre for urban policy research, 10-29.
- Friedmann, J. (2000). The good city: In defense of utopian thinking. *International Journal of Urban and regional Research*, 24(2): 459-72.
- Friedrichs, J. R., & Blasius, J. R. (2003). Social norms in distressed neighbourhoods: testing the Wilson hypothesis. *Housing Studies*, 18(6), 807-826.
- Friedrichs, J. R., Galster, G., & Musterd, S. (2003). Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context. *Housing studies*, 18(6), 797-806.
- Fuchs, C. (2002). Concepts of social self-organisation. INTAS-Project: *Human Strategies in Complexity-Research Report*. Vienna University of Technology. Available Online at: <http://www.self-organisation.org>.

- Fukuyama, F. (1995). Social capital and the global economy. *Foreign affairs*, 89-103.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third world quarterly*, 22(1), 7-20.
- Galster, G. (2001). On the nature of neighbourhood. *Urban studies*, 38(12), 2111-2124.
- Galster, G. (2007). Should policy makers strive for neighborhood social mix? An analysis of the Western European evidence base. *Housing Studies*, 22(4), 523-545.
- Galster, G. C. (2003). *Why not in my backyard?: Neighborhood impacts of deconcentrating assisted housing*. New Brunswick: Center for Urban Policy research.
- Galster, G., Andersson, R., Musterd, S., & Kauppinen, T. M. (2008). Does neighborhood income mix affect earnings of adults? New evidence from Sweden. *Journal of Urban Economics*, 63(3), 858-870.
- Gans, H. J. (1962). *The Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italians-Americans*. New York: Free Press of Glencoe.
- Gee, J. P. (2002). New Times and New Literacies: Themes for a Changing World. In: Kalantzis, M., Varnava-Skoura, G. & Cope, B. (Eds.) *Learning for the Future: new worlds, new literacies*. Melbourne: Common Ground.
- Gell-Mann, M. (1995). *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*. Macmillan.
- Gemeente Arnhem (2007). *Het werkt in Het Arnhemse Broek. Actieplan onze buurt Het Broek*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gershenson, C., & Heylighen, F. (2005). How can we think the complex. *Managing organizational complexity: Philosophy, theory and application*, 3, 47-62.
- Giddens, A. (1984). The constitution of society: Outline of the theory of structuration. *Cambridge: Polity*.
- Giddens, A. (1991). Modernity and self-identity: self and identity in the late modern age. *Cambridge: Polity*.
- Giltay-Veth, D. (2009). Het rendement van zalmgedrag. De projectencarrousel ontleed. Den Haag: Nicis.
- Goldstein, B. E., & Butler, W. H. (2010). Expanding the scope and impact of collaborative planning: combining multi-stakeholder collaboration and communities of practice in a learning network. *Journal of the American Planning Association*, 76(2), 238-249.
- Goldstein, J. (1999). Emergence as a construct: History and issues. *Emergence*, 1(1), 49-72.
- Goldstone, J. A. (1998). Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology 1. *American journal of sociology*, 104(3), 829-845.
- Goudappel, H. M. (1973). *Handelen in onzekerheid: notities over een veronachtzaamd aspekt in de ruimtelijke planning*. Eindhoven: Technische Hogeschool Eindhoven.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: A network theory revisited. *Sociological theory*, 1(1), 201-233.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gruber, J., Neuman, M., & Thompson, R. (1994). *Coordinating growth and environ*

mental management through consensus building. Berkeley: California Policy Seminar, University of California.

- Guest, A. M., & Wierzbicki, S. K. (1999). Social ties at the neighborhood level two decades of GSS evidence. *Urban Affairs Review*, 35(1), 92-111.
- Gunaratne, S. A. (2003). Thank you Newton, welcome Prigogine: 'Unthinking' old paradigms and embracing new directions. Part 1: Theoretical distinctions. *Communications*, 28(4), 435-456.
- Gunder, M. (2003). Passionate planning for the others' desire: an agonistic response to the dark side of planning. *Progress in Planning*, 60(3), 235-319.
- Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island Press.
- Gunderson, L. H. (2000). Ecological resilience - in theory and application. *Annual Review Ecological Systems*, 31, 425-439.
- Gunderson, L. H., Holling, C. S., & Light, S. S. (1995). Barriers broken and bridges built: a synthesis. In: Holling, C. S., Gunderson, L. H. & Light, S. (Eds.) *Barriers and bridges to the renewal of ecosystems and institutions*. New York: Colombia University Press, 489-532.
- Gunton, T. I., Day, J. C., & Williams, P. W. (2003). The Role of Collaborative Planning in Environmental Management: The North American Experience. *Environments: a journal of interdisciplinary studies*, 31(2).
- Habermas, J. (1990). *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge: MIT press.
- Hägerstrand, T. (1982). The impact of social organization and environment upon the time-use of individuals and households. In: Bourne, L. S. (Ed.) *Internal structure of the city: Readings from urban form, growth and policy*. Oxford: Oxford University Press, 118-123.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Eds.). (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Hajer, M., Akkerman, T. & Grin, J. (2001). Interactief beleid en deliberatieve democratie. Kansen voor vernieuwing van het democratisch bestuur. *Openbaar Bestuur*, 7-10.
- Haken, H., Peper, C. E., Beek, P. J., & Daffertshofer, A. (1996). A model for phase transitions in human hand movements during multifrequency tapping. *Physica D: Nonlinear Phenomena*, 90(1), 179-196.
- Hall P. (1997). Regeneration policies for peripheral housing estates: Inward- and outward-looking approaches. *Urban Studies*, 34(5-6), 873-890.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Harris, N. (2002) Collaborative planning: from theoretical foundations to practice forms. In: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (Eds.) *Planning futures. New directions for planning theory*. London / New York: Routledge.
- Hartman, I., Nuiver, H., (2004). *Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie*. Den Haag: Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital*. Oxford: Blackwell.
- Healey, P. (1993). The communicative work of development plans. *Environment and planning B*, 20, 83-83.

- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and planning B*, 23, 217-234.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2(2), 101-123.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. 2nd. Edition. Palgrave Macmillan.
- Held, D. (1999) *Modles of democracy*. 2nd. Edition. Cambridge / Oxford: Polity Press.
- Helleman, G. & Den Heijer, D. (2004). Optimaliseren van de sociaal-fysieke wijkaanpak. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 10(2), 52-55.
- Henning, C., & Lieberg, M. (1996). Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 13(1), 3-26.
- Henselmans, H. (1993). *Bemoezorg, ongevraagde hulp voor psychotische patiënten*. Delft: Eburon.
- Hey, J. D., & Morone, A. (2004). Do markets drive out lemmings—or vice versa?. *Economica*, 71(284), 637-659.
- Heylighen, F. (1989). Self-organization, emergence and the architecture of complexity. In *Proceedings of the 1st European conference on System Science* Paris: AFCET, 23-32.
- Heylighen, F. (2001). The science of self-organization and adaptivity. *The encyclopedia of life support systems*, 5(3), 253-280.
- Heylighen, F. Cilliers, P., Gershenson, C. (2007). Complexity and philosophy. In: Bog, J. & Geyer, R. (Eds.) *Complexity, Science and Society*. Abingdon: Radcliffe Publishing Ltd, 117-134.
- Hillier, J. (2002). Direct action and agonism in democratic planning practice. In: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (Eds.) *Planning futures. New directions for planning theory*. London / New York: Routledge, 110-135.
- Hillier, J. (2003). Agon'izing over consensus: Why habermasian ideals cannot be Real'. *Planning Theory*, 2(1), 37-59.
- Hillier, J., & Gunder, M. (2005). Not over your dead bodies! A Lacanian interpretation of urban planning discourse and practice. *Environment and Planning A*, 37(6), 1049-66.
- Hillier, J. & Healey, P. (2008). Introduction. In: Hillier, J. & Healey, J. (Eds.) *Foundations of the planning enterprise. Critical essays in planning theory. Volume 1*. Aldershot: Ashgate, ix-xxii.
- Hipp, J. R., & Perrin, A. (2006). Nested loyalties: Local networks' effects on neighbourhood and community cohesion. *Urban Studies*, 43(13), 2503-2523.
- Hofman, J. (2000). *De autocipatieladder en de achterkant van de participatieladder*. Op: www.rodewouw.nl (13 februari 2014).
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International differences in work-related values*. Beverly Hills: Sage.
- Holland, J. R. (1992). *Adaptation in Natural and Artificial Systems: An Introductory Analysis with Applications to Biology, Control and Artificial Intelligence*. Cambridge: MIT Press.
- Holland, J. R. (1995). *Hidden order: How adaptation builds complexity*. Basic Books.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual review of ecology and systematics*, 1-23.

- Holling, C. S. (1978). *Adaptive environmental assessment and management*. London: Wiley.
- Holling, C. S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4(5), 390-405.
- Holling, C. S., & Gunderson, L. H. (2002). Resilience and adaptive cycles. In: Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (Eds.) *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*. Washington/Covelo/London: Island Press, 25-62.
- Holling, C. S., Gunderson, L. H., & Peterson, G. D. (2002) Sustainability and panarchies. In: Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (Eds.) *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*. Washington/Covelo/London: Island Press, 63-102.
- Hommes, D. W. (1994) *Sociale vernieuwing. Opkomst en ondergang van een politiek motto*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Horst, H., Kullberg, J., & Deben, L. (2001). *Wat wijken maakt: de wording van functionele, sociale en expressieve kwaliteiten van Vreewijk, Zuidwijk en Ommoord*. Utrecht: NETHUR.
- Hortulanus, R.P. (2004) Het belang van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. *Sociale Interventie*, 13(4),
- Hortulanus, R.P. (1995). *Stadsbuurten: een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties*. Den Haag: VUGA.
- Hulst, M. V., van de Wijdeven, T. M. F., Karsten, N., & Hendriks, F. (2008). *Aandacht voor bewonersparticipatie. Een onderzoek naar de bevordering van bewonersbetrokkenheid bij de totstandkoming van de wijkactie-plannen voor aandachtswijken*. Tilburg: Universiteit Tilburg, Tilburgse school voor Politiek en Bestuur.
- Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2008). *Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie*. Nicis institute.
- Huxley, M., & Yiftachel, O. (2000). New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of planning education and research*, 19(4), 333-342.
- Huygen, A. & Van Marissing, E. (2013). *Ruimte voor zelforganisatie. Implicaties voor gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Huygen, A., Van Marissing, E. & Boutellier, H. (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Idenburg, P. A. & Kensen, S. (1996). Sociale vernieuwing: een belangrijk leermoment. In: Nelissen, N. J. M. (ed.) *In staat van vernieuwing: maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud*. Bussum: Coutinho.
- In 't Veld, R. (2010). Burgers als scheppers. Een klein verhaal over democratie in Smallerland. In: *In Actie. Samenwerken met burgers*, eenmalig tijdschrift, 106-109.
- Innes, J. E. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of planning education and research*, 14(3), 183-189.
- Innes, J. E. (2004). Consensus building: clarifications for the critics. *Planning theory*, 3(1), 5-20.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423.

- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(1), 9-26.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. In: Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Eds.) *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, 33-59.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Innes, J. E., & Connick, S. (1999). San Francisco estuary project. In: Susskind, L., McKearnon, S. & Larner, T. (Eds) *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage Publications, 801-827.
- Innes, J. E., & Gruber, J. (2001). *Bay Area transportation decision making in the wake of ISTEA: Planning styles in conflict at the Metropolitan Transportation Commission*. Berkely: University of California Transportation Center.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(1), 76-99.
- Jantsch, E. (1980). *The self-organizing universe: Scientific and human implications of the emerging paradigm of evolution*. Oxford: Pergamon Press.
- Johnson, S. (2012). *Emergence: The connected lives of ants, brains, cities, and software*. Simon and Schuster.
- Jongeneelen, J., Bos, I., Ooms, M. (2009). *Laaggeletterdheid in de gemeente Arnhem. Een analyse van de doelgroep*. Den Bosch: CINOP.
- Julian, D. A. (1994). Planning for collaborative neighborhood problem-solving: A review of the literature. *Journal of Planning Literature*, 9(1), 3-13.
- Kaal, H. L., & Vanderveen, G. N. (2007). Hoe groot is uw buurt?. *Rooilijn*, 90.
- Kaal, H. L., Vanderveen, G. N., & McConnell, W. (2008). Een postcodegebied is de buurt niet. Het gebruik van buurtvragen in (criminologisch) surveyonderzoek. *Sociologie*, 4, 371.
- Kannarkat, J. P., & Bayton, J. A. (1979). Validity of Adler's active-constructive, active-destructive, passive-constructive, and passive-destructive typology. *Journal of Research in Personality*, 13(3), 351-360.
- Kanne, P. Van den Berg, J., Albeda, H. (2013). *Niet iedereen is toe aan de 'participatie-samenleving'. Handreiking voor een gesegmenteerde doe-democratie-strategie*. Amsterdam: TNS Nipo.
- Kasarda, J. D., & Janowitz, M. (1974). Community attachment in mass society. *American Sociological Review*, 328-339.
- Kasintiz, P., & Rosenberg, J. (1996). Missing the connection: Social isolation and employment on the Brooklyn waterfront. *Soc. Probs.*, 43, 180.
- Kauffman, S. (1995). *At home in the universe: The search for the laws of self-organization and complexity*. Oxford University Press.
- Kauffman, S., & Clayton, P. (2006). On emergence, agency, and organization. *Biology and Philosophy*, 21(4), 501-521.

- Kaza, N. (2006). Tyranny of the median and costly consent: A reflection on the justification for participatory urban planning processes. *Planning theory*, 5(3), 255-270.
- Kearns, A., & Forrest, R. (2000). Social cohesion and multilevel urban governance. *Urban studies*, 37(5-6), 995-1017.
- Kearns, A., & Parkinson, M. (2001). The significance of neighbourhood. *Urban studies*, 38(12), 2103-2110.
- KEI (2007). *Weerbare wijken*. Rotterdam: KEI.
- Kinitz, S. J. (2004). Social capital and health. *British Medical Bulletin*, 69, 61-73.
- Kinzig, A. P., Ryan, P. A., Etienne, M., Allison, H. E., Elmqvist, T., & Walker, B. H. (2006). Resilience and regime shifts: assessing cascading effects. *Ecology and Society*, 11(1).
- Kleinhans, R. & Kruythoff, H. (2002). Herstructurering in het spoor van de vertrekkers. Utrecht: DGVH/NETHUR.
- Kleinhans, R., & Bolt, G. (2010). *Vertrouwen houden in de buurt: Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*. Onderzoeksinstituut OTB, Tu Delft.
- Knoke, D. (1999). Organizational networks and corporate social capital. In: Leenders, R. T. A., & Gabbay, S. M. (Eds.). *Corporate social capital and liability*. Springer: 17-42.
- Koopman, M. (2007). De leefbaarheid en het imago van buurten. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 1, 27-32.
- Krishna, A., & Uphoff, N. (2002). Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India. Grootaert, C., & Van Bastelaer, T. (Eds.). *The role of social capital in development: An empirical assessment*. Cambridge: Cambridge University Press, 85-124.
- Kroft, H, G. Engbersen, C.J.M. Schuyt & F. van Waarden (1989) *Een tijd zonder werk*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese
- Kronauer, M., Noller, P. & Boghel, B. (2006) Hamburg: Contradicting neighbourhood effects on poverty. In: Musterd, S., Murie, A., & Kesteloot, C. (Eds.). *Neighbourhoods of poverty; Urban social exclusion and integration in comparison*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 70-86.
- Kuhn, T. S. (1970). *The structure of scientific revolutions*. 2nd edition. Chicago: Chicago University Press.
- Kullberg, J. (2009). Interventies in de wijk. Waarom? Waar? En waarom daar? In: Musterd, S., & Ostendorf, W. (Eds.). *Problemen in wijken of probleemwijken*. Assen: Van Gorcum, 59-68.
- Kuypers, P. & Van der Lans, J. (1994). *Naar een modern paternalisme. Over de noodzaak van sociaal beleid*. Amsterdam: Uitgeverij De Balie.
- Lammerts, R. & Van Wonderen, R. (2008). *Sociale samenhang en zorg in Utrecht Zuid: bewoners aan het woord. Wijkraadpleging Wmo 2007*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lane, M. B. (2005). Public participation in planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, 36(3), 283-299.
- Lee Jr, D. B. (1973). Requiem for large-scale models. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(3), 163-178.
- Lees, L. (2008). Gentrification and social mixing: towards an inclusive urban renaissance?. *Urban Studies*, 45(12), 2449-2470.
- Leidelmeijer, K., G. A. Marlet e.a. (2008). *De Leefbaarometer; Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten gemeten en vergeleken – rapportage instrumentontwik-*

- keling*. Amsterdam: RIGO en Atlas voor gemeenten.
- Lelkes, O. (2010). Social participation and social isolation. In: Atkinson, A. B. & Marlier, E. (Eds). *Income and living conditions in Europe*. Publications Office of the European Union, 217-240.
- Leveling, D. (2003). Nut en noodzaak van bewonersparticipatie. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 9(3), 17-21.
- Levin, S. A. (2003). Complex adaptive systems: exploring the known, the unknown and the unknowable. *Bulletin of the American Mathematical Society*, 40(1), 3-19.
- Levin, S. A. (1998). Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. *Ecosystems*, 1(5), 431-436.
- Lewin, A. Y., & Volberda, H. W. (1999). Prolegomena on coevolution: A framework for research on strategy and new organizational forms. *Organization science*, 10(5), 519-534.
- Liebowitz, S. J., & Margolis, S. E. (1995). Path dependence, lock-in, and history. *JL Econ. & Org.*, 11, 205.
- Lin, N., Cook, K. S., & Burt, R. S. (Eds.). (2001). *Social capital: theory and research*. Transaction Publishers.
- Lindblom, C. E. (1973). The science of "muddling through". In: Faludi, A. (Ed). *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press: 151-169.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001a). Trends in public participation: part 1-local government perspectives. *Public administration*, 79(1), 205-222.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001b). Trends in public participation: part 2-citizens' perspectives. *Public administration*, 79(2), 445-455.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford University Press.
- Lupi, T., de Stigter-Speksnijder, M., Karsten, L., Musterd, S., & Deben, L. (2007). *Leven in de buurt. Territoriale binding in drie Vinex-wijken*. Amsterdam: Aksant.
- Lyotard, J. F. (1984). *The postmodern condition: A report on knowledge*. University of Minnesota Press.
- Maginn, P. J. (2007). Towards more effective community participation in urban regeneration: The potential of collaborative planning and applied ethnography. *Qualitative Research*, 7(1), 25-43.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-548.
- Mandarano, L. A. (2009). Social network analysis of social capital in collaborative planning. *Society and natural resources*, 22(3), 245-260.
- Mannheim, K. (1997). *Ideology and utopia. Collected works of Karl Mannheim. Volume 1*. Oxon: Routledge.
- Manzo, L. C., & Perkins, D. D. (2006). Finding common ground: The importance of place attachment to community participation and planning. *Journal of planning literature*, 20(4), 335-350.
- Marcuse, P., & Van Kempen, R. (Eds.). (2000). *Globalizing cities: A new spatial order?* Oxford: Blackwell.
- Margerum, R. D. & Born, S. M. (1995). Integrated environmental management:

- Moving from theory to practice. *Journal of Environmental Planning and Management*, 38(3): 371-391.
- Margerum, R. D. (1999a). Integrated environmental management: The foundations for successful practice. *Environmental Management*, 24(2): 151-166.
- Margerum, R. D. (1999b). Getting past yes: From capital creation to action. *Journal of the American Planning Association*, 65(2): 181-192.
- Margerum, R. D. (1999c). Implementing integrated planning and management: A typology of approaches. *Australian Planner*, [36]3: 155-161.
- Margerum, R. D. (2002a). Collaborative planning: Building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3): 237-253.
- Margerum, R. D. (2002b). Evaluating Collaborative Planning: Implications from an empirical analysis of growth management. *Journal of the American Planning Association*, 68(2): 179-193.
- Marissing, E. van (2005). Stedelijk beleid en bewonersparticipatie. De aloude inspraak voldoet niet meer. In: *Aedes Magazine 9/10*, pp.64-67.
- Martin, R. & Hewstone, M. (2007). Social-influence processes of control and change: conformity, obedience to authority, and innovation. In: Hogg, M. A. & Cooper, J. (Eds.) *The SAGE handbook of social psychology. Concise student edition*. Sage Publications, 312-332.
- Mason, P., & Barnes, M. (2007). Constructing Theories of Change Methods and Sources. *Evaluation*, 13(2), 151-170.
- Mathers, J., Parry, J., & Jones, S. (2008). Exploring resident (non-) participation in the UK New Deal for Communities regeneration programme. *Urban Studies*, 45(3), 591-606.
- May, J. (2006). Ladders, stars and triangles- Old and new theory for the practice of public participation. *International journal of market research*, 48(3), 305-319.
- Mayol, P. (1994). Habiter. In: De Certeau, M., Giard, L. & Mayol, P. (Eds.) *L'invention du quotidien 2. Habiter, cuisinier*. Paris: Gallimard, 15-185.
- McCulloch, A. (2003) An examination of social capital and social desorganisation in neighbourhoods in the British household panel study. *Social Science & Medicine*, 56, 1425-1438.
- McIlwaine, C., & Moser, C. O. (2001). Violence and social capital in urban poor communities: perspectives from Colombia and Guatemala. *Journal of International Development*, 13(7), 965-984.
- McLoughlin, J. B. (1969). *Urban & regional planning: a systems approach*. London: Faber and Faber.
- McMillan, D. W., & Chavis, D. M. (1986). Sense of community: A definition and theory. *Journal of community psychology*, 14(1), 6-23.
- Meadows, D. H. (1999). *Leverage points. Places to Intervene in a System*. Hartland: The Sustainability Institute.
- Meegan, R., & Mitchell, A. (2001). 'It's Not Community Round Here, It's Neighbourhood': Neighbourhood Change and Cohesion in Urban Regeneration Policies. *Urban Studies*, 38(12), 2167-2194.

- Milgram, S. (1967). The small world problem. *Psychology today*, 2(1), 60-67.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). Brief van minister Ter Horst aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009. Kenmerk: 2009-0000280302.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996). *Lokaal sociaal beleid. Standpunt van de staatssecretaris*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten. Beleidskader ten behoeve van gemeenten ter ondersteuning van lokaal sociaal beleid*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010). *Welzijn nieuwe stijl*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Nota Belstato*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). *Nota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). *Kwaliteit van de stad. Best practices in de communicatie over stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007). *Actieplan krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009a). *Bewonersparticipatie*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009a). *Samenhang in de Wijk*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009c). *Gezonde wijk*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Mitchell, M. (2009). *Complexity: A guided tour*. Oxford University Press.
- Mitsubishi, H., & Greve, H. R. (2009). A matching theory of alliance formation and organizational success: Complementarity and compatibility. *Academy of Management Journal*, 52(5), 975-995.
- Moller, H., Berkes, F., & Lyver, P. O. 'B. & Kislalioglu, M. 2004. Combining science and traditional ecological knowledge: Monitoring populations for co-management. *Ecology and Society*, 9(3), 2.
- Moobela, C., & Price, I. (2008). The potential of complexity theory in understanding urban regeneration processes. In: Dennard, L., Richardson, K. A., & Morçöl, G. (Eds.) *Complexity and policy analysis. Tools and methods for designing robust policies in a complex world*. Goodyear: ISCE Publishing.
- Moote, M. A., & McClaran, M. P. (1997). Viewpoint: Implications of participatory democracy for public land planning. *Journal of Range Management*, 473-481.

- Morenoff, J. D., Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (2001). Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology*, 39(3), 517-558.
- Morrison, N. (2003). Neighbourhoods and social cohesion: Experiences from Europe. *International Planning Studies*, 8(2), 115-138.
- Mostert, E. (2003). The challenge of public participation. *Water policy*, 5(2), 179-197.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social research*, 66(3), 745-758.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation Citizen Summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Muradian, R. (2001). Ecological thresholds: a survey. *Ecological economics*, 38(1), 7-24.
- Murie, A., & Musterd, S. (2004). Social exclusion and opportunity structures in European cities and neighbourhoods. *Urban Studies*, 41(8), 1441-1459.
- Musterd, S., & Murie, A. (2006). The Spatial Dimension of Urban Social Exclusion and Integration. In: Musterd, S., Murie, A. & Kesteloot, C. (Eds.) *Neighbourhoods of Poverty. Urban Social Exclusion and Integration in Europe*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 1-16.
- Musterd, S., & Ostendorf, W. (Eds.). (1998). *Urban segregation and the welfare state: Inequality and exclusion in western cities*. Routledge.
- Musterd, S., & Ostendorf, W. (2009). Residential segregation and integration in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(9), 1515-1532.
- Musterd, S., & Van Kempen, R. (2005). *Large-scale housing estates in European cities: Opinions and prospects of inhabitants*. Utrecht: Urban and Regional Research Centre Utrecht.
- Musterd, S., Andersson, R., Galster, G., & Kauppinen, T. M. (2008). Are immigrants' earnings influenced by the characteristics of their neighbours? *Environment and Planning A*, 40(4), 785-805.
- Musterd, S., Kesteloot, C., Murie, A., Ostendorf, W. (1999). *Urban social exclusion and models of integration: literature review*. URBEX series no. 1. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment.
- Musterd, S., Murie, A. & Kesteloot, C. (Eds.) *Neighbourhoods of Poverty. Urban Social Exclusion and Integration in Europe*. Hampshire: Palgrave MacMillan
- Musterd, S., Priemus, H., & Van Kempen, R. (1999). Towards undivided cities: The potential of economic revitalisation and housing redifferentiation. *Housing Studies*, 14(5), 573-584.
- Narayan, D., & Cassidy, M. F. (2001). A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory. *Current sociology*, 49(2), 59-102.
- Neuman, M. (2005). Notes on the uses and scope of city planning theory. *Planning Theory*, 4(2), 123-145.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of social policy*, 33(2), 203-223.
- Newman, M. E. (2003). Mixing patterns in networks. *Physical Review E*, 67(2), 026126.

- Nicolis, G., & Prigogine, I. (1977). *Self-organization in nonequilibrium systems*. New York / London: John Wiley & Sons.
- Nienhuis, I. M. & de Roo, G. (2009) Participatie van bewoners: via project- en beleids-participatie naar participatie in buurt en samenleving. In: Flache, A. & Koekkoek, M. M. (Eds.). *Interventies voor een leefbare wijk. Van theorie naar praktijk en terug*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Nienhuis, I., van Dijk, T., & de Roo, G. (2011). Let's collaborate! But who's really collaborating? Individual interests as a leitmotiv for urban renewal and regeneration strategies. *Planning Theory & Practice*, 12(1), 95-109.
- Nolan, III, J. J., Conti, N., & McDevitt, J. (2004). Situational policing: Neighbourhood development and crime control. *Policing and society*, 14(2), 99-117.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American journal of community psychology*, 41(1-2), 127-150.
- North, P. (2000). Community Capacity Building: Maintaining the momentum. *Local Economy*, 15(3), 251-267.
- O'Hara, S. U. (1999). Community based urban development: a strategy for improving social sustainability. *International Journal of Social Economics*, 26(10/11), 1327-1343.
- Odell, J. (2002). Agents and complex systems. *Journal of Object Technology*, 1(2), 35-45.
- Olgun, M. (1995). *Contouren van het Nederlandse getto. Reportages over ontspoorde jongeren*. Amsterdam: Vassallucci.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olsson, P. (2003). *Building capacity for resilience in social-ecological systems. Doctoral thesis*. Stockholm: University of Stockholm, Department of Systems Ecology.
- Olsson, P., Folke, C., & Berkes, F. (2004). Adaptive comanagement for building resilience in social-ecological systems. *Environmental management*, 34(1), 75-90.
- Osborne, S., Williamson, A. & Beattie, R. (2002). Community Involvement in Rural Regeneration Partnerships in the UK: Key issues from a three nation study. *Regional Studies*, 36(9), 1083-1092.
- Ostendorf, W., Musterd, S., & De Vos, S. (2001). Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence. *Housing studies*, 16(3), 371-380.
- Oyserman, D., Coon, H. M., & Kemmelmeier, M. (2002). Rethinking individualism and collectivism: evaluation of theoretical assumptions and meta-analyses. *Psychological bulletin*, 128(1), 3.
- Ozawa, C. P., & Seltzer, E. P. (1999). Taking our bearings: Mapping a relationship among planning practice, theory, and education. *Journal of Planning Education and Research*, 18(3), 257-266.
- Parkinson M. (1998). *Combating social exclusion. Lessons from area-based programmes in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Pennington, M. (2004). Citizen Participation, the-Knowledge Problem-and Urban Land Use Planning: An Austrian Perspective on Institutional Choice. *The Review of Austrian Economics*, 17(2-3), 213-231.

- Perkins, D. D., & Long, D. A. (2002). Neighborhood sense of community and social capital. In *Psychological sense of community* (pp. 291-318). Springer US.
- Perkins, D. D., Florin, P., Rich, R. C., Wandersman, A. & Chavis, D. M. (1990). Participation and the social and physical environment of residential blocks: Crime and community context. *American Journal of Community Psychology*, 18, 83-115.
- Perkins, D. D., Hughey, J., & Speer, P. W. (2002). Community psychology perspectives on social capital theory and community development practice. *Community Development*, 33(1), 33-52.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 251-267.
- Pinkster, F.M. (2008). *De sociale betekenis van de buurt. Een onderzoek naar de relatie tussen het wonen in een arme wijk en sociale mobiliteit*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pitkin, B. (2001). Theories of Neighborhood Change: Implications for Community Development Policy and Practice. *Los Angeles*.
- Ploger, J. (2001). Public participation and the art of governance. *Environment and Planning B*, 28(2), 219-242.
- Pløger, J. (2004). Strife: urban planning and agonism. *Planning Theory*, 3(1), 71-92.
- Plummer, R. (2009). The Adaptive Co-Management Process: an Initial Synthesis of Representative Models and Influential Variables. *Ecology & society*, 14(2).
- Plummer, R., & Armitage, D. (2007). A resilience-based framework for evaluating adaptive co-management: Linking ecology, economics and society in a complex world. *Ecological economics*, 61(1), 62-74.
- Plummer, R., & Fitzgibbon, J. (2004). Co-management of natural resources: a proposed framework. *Environmental management*, 33(6), 876-885.
- Portes, A., & Landolt, P. (1996). The downside of social capital. *The American Prospect*, 26(94), 18-21.
- Potgieter, A., & Bishop, J. (2001). Bayesian agencies on the Internet. In *Proceedings of the 2001 International Conference on Intelligent Agents, Web Technologies and Internet Commerce (IAWTIC)*.
- Power, A. (1997). Estates on the Edge. *The Social Consequences of Mass Housing in Northern Europe*. London: Macmillan.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Prigogine, I. (1997). *The end of certainty. Time, chaos and the new laws of nature*. New York: The free press.
- Pröpper, I. M. A. M. & Steenbeek, D. A. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. & Feldstein, L. M. (2003). *Better together: Restoring the American community*. New York: Simon & Schuster.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Raafat, R. M., Chater, N., & Frith, C. (2009). Herding in humans. *Trends in cognitive sciences*, 13(10), 420-428.
- Rammel, C., Stagl, S., & Wilfing, H. (2007). Managing complex adaptive systems. A co-evolutionary perspective on natural resource management. *Ecological economics*, 63(1), 9-21.
- Ramos-Martin, J. (2003). Empiricism in ecological economics: a perspective from complex systems theory. *Ecological Economics*, 46(3), 387-398.
- Rapoport, A., & Chammah, A. M. (1965). Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. *American journal of community psychology*, 15(2), 121-148.
- Reese, E., Deverteuil, G., & Thach, L. (2010). 'Weak-Center' Gentrification and the Contradictions of Containment: Deconcentrating Poverty in Downtown Los Angeles. *International journal of urban and regional research*, 34(2), 310-327.
- Reijndorp, A. (2004). *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam: NAI.
- Riger, S. (1993). What's wrong with empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 21(3), 279-292.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rivlin, A. M. (1971). *Systematic thinking for social action* (Vol. 3). Brookings Institution Press.
- Roberts, N. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-69.
- Rohe, W. M. (2004). Building social capital through community development. *Journal of the American Planning Association*, 70(2), 158-164.
- Rorty, R. (1979). *Philosophy and the mirror of nature*. Princeton: Princeton University Press.
- Ross, C. E., Mirowsky, J. & Pribesh, S. (2001). Powerlessness and the amplification of threat. Neighborhood disadvantage, disorder, and mistrust. *American Sociological Review*, 66, 568-591.
- Rotmans, J. (2005). *Maatschappelijke innovatie: tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit*. Rotterdam: DRIFT.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, technology & human values*, 25(1), 3-29.
- Rydin, Y., & Pennington, M. (2000). Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local environment*, 5(2), 153-169.
- Sadan, E. (2004). *Empowerment and community planning: Theory and Practice*. Ebook.
- Sager, T. (2009). Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory. *Progress in Planning*, 72(1), 1-51.
- Sampson, R. (1988). Local friendship ties and community attachment in mass society. *American Sociological Review*, 53, 766-779.
- Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban

- Neighborhoods 1. *American journal of sociology*, 105(3), 603-651.
- Sampson, R. J., Morenoff, J. D., & Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing "neighborhood effects": Social processes and new directions in research. *Annual review of sociology*, 443-478.
- Sampson, R.J., Raudenbush, S.W. & Earls, F. (1997). Neighbourhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy, *Science*, 227, 918-924.
- Sandercock, L. (1998). *Towards cosmopolis: Planning for multicultural cities*. Academy Press.
- Sandercock, L. (2003). Towards cosmopolis: Utopia as construction site. In: Fainstein, S. S. & Campbell, S. (Eds.) *Readings in planning theory*, 3rd. Edition. Wiley-blackwell, 401-10.
- Sandercock, L. (2004). Towards a planning imagination for the 21st century. *Journal of the American Planning Association*, 70(2), 133-141.
- Sapountzaki, K. (2007). Social resilience to environmental risks: A mechanism of vulnerability transfer? *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 18(3), 274-297.
- Sarkissian, W. (2005). Stories in a park: Giving voice to the voiceless in Eagleby, Australia. *Planning theory & practice*, 6(1), 103-117.
- Sawyer, R. K. (2005). *Social emergence: Societies as complex systems*. Cambridge University Press.
- Sayer, R. A., & Sayer, A. (2000). *Realism and social science*. Sage.
- Scheffer, M. (2009). *Critical transitions in nature and society*. Princeton University Press.
- Scheffer, M., & Carpenter, S. R. (2003). Catastrophic regime shifts in ecosystems: linking theory to observation. *Trends in ecology & evolution*, 18(12), 648-656.
- Scheffer, M., & Westley, F. R. (2007). The evolutionary basis of rigidity: locks in cells, minds, and society. *Ecology & Society*, 12(2).
- Schneider, M., Scholz, J., Lubell, M., Mindruta, D., & Edwardsen, M. (2003). Building consensual institutions: networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science*, 47(1), 143-158.
- Schroeder, D. A., Penner, L. A., Dovidio, J. F., & Piliavin, J. A. (1995). *The psychology of helping and altruism: Problems and puzzles*. McGraw-Hill.
- Schumpeter, J. A. (1994) [1954]. *History of economic analysis*. New York: Oxford University Press.
- Schuyt, K. (1997) *Sociale cohesie en sociaal beleid: drie publiekscolleges in de balie*. Amsterdam: Uitgeverij De Balie.
- Schwartz, H. (2004). *Down the wrong path: path dependence, increasing returns, and historical institutionalism*. Unpublished Manuscript, University of Virginia.
- Schweitzer, L. A., Howard, E. J., & Doran, I. (2008). Planners Learning and Creating Power A Community of Practice Approach. *Journal of Planning Education and Research*, 28(1), 50-60.
- Selin, S.W., and Chavez, D. (1995). Developing a collaborative model for environmental planning and management. *Environmental Management*, 19(2):189-96.
- Shepherd, A., & Bowler, C. (1997). Beyond the requirements: improving public participation in EIA. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40(6), 725-738.

- Simon, H. A., (1974). The organization of a complex system. Patee, H. H. (Ed.) *Hierarchy theory*. New York: George Braziller.
- Skår, J. (2003). Introduction: Self-organization as an actual theme. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 361(1807), 1049-1056.
- Skidmore, P., Bound, K., & Lownsborough, H. (2006). *Community participation: Who benefits?* Joseph Rowntree Foundation.
- Smith, D. P. (2007). The 'buoyancy' of 'other' geographies of gentrification: going 'back-to-the water' and the commodification of marginality. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 98(1), 53-67.
- Sobel, M. E. (1981). *Lifestyle and social structure: Concepts, definitions, analyses*. New York: Academic Press.
- Sprinkhuizen, A. (2001). De stem van het volk. Over bewonersbetrokkenheid bij herstructurering als sociale interventie. In: Hortulanus, R. P. & Machielse, J.E.M. (Eds.), *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving. Het sociaal debat*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie B.V., 89-101.
- Stafford, M., Bartley, M., Sacker, A., Marmot, M., Wilkinson, R., Boreham, R., & Thomas, R. (2003). Measuring the social environment: social cohesion and material deprivation in English and Scottish neighbourhoods. *Environment and Planning A*, 35(8), 1459-1476.
- Storm, M. & IJssink, J. (2013). *Kanteling naar een andere maatschappij? 13 gesprekken over burgerinitiatieven, wijkondernemingen en bewonersbedrijven*. Stipo, Team voor Stedelijke Ontwikkeling.
- Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
- Susskind, L., & Ozawa, C. (1984). Mediated negotiation in the public sector: the planner as mediator. *Journal of Planning Education and Research*, 4(1), 5-15.
- Swart, A. M. (2005). *Niet terug in de vernieuwde wijk. Een onderzoek naar het wegblijven van bewoners met terugkeerwensen bij herstructurering*. Houten: Atrivé.
- Swart, A. M. (2006). *Van 'Ja, ik wil!' naar 'Nee, bedankt...'. Over het wegblijven van bewoners met terugkeerwensen bij herstructurering*. Houten: Atrivé.
- Sydow, J., Schreyögg, G., & Koch, J. (2009). Organizational path dependence: Opening the black box. *Academy of Management Review*, 34(4), 689-709.
- Sykes, B. (2009). De buurtcontext en middelbareschoolprestaties in Nederland. In: Musterd, S. & Ostendorf, W. (Eds.) *Problemen in wijken of probleemwijken?* Assen: Van Gorcum.
- Taylor, R. B. (2001). *Breaking away from broken windows: Baltimore neighborhoods and the nationwide fight against crime, grime, fear, and decline* [pp. 286-287]. Boulder, CO: Westview Press.
- Temkin, K., & Rohe, W. (1996). Neighborhood change and urban policy. *Journal of planning education and research*, 15(3), 159-170.
- Throgmorton, J. A. (1996). *Planning as persuasive storytelling: The rhetorical construction of Chicago's electric future*. University of Chicago Press.
- Tompkins, E. L., & Adger, W. (2004). Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change? *Ecology and society*, 9(2), 10.

- Tonkens, E & Wilde, M. de (red.) (2013) Als meedoen pijn doet, affectief burgerschap in de wijk. Amsterdam: Van Genneep.
- Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Tops, P. W. & Van Vugt, G. W. M. (Eds.) (1998). *Zoeken naar een modern bestuur, het Tilburgs model en de logica van de burger*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Tops, P. W., Depla, P. & Manders, P. (1996). *Verhalen over co-productie: de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*. KPMG Management Consulting.
- Turner, B. L., Kasperson, R. E., Matson, P. A., McCarthy, J. J., Corell, R. W., Christensen, L., ... & Schiller, A. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the national academy of sciences*, 100(14), 8074-8079.
- Uitermark, J. en JW Duyvendak (2006). *Ruimte maken voor straatburgerschap*. Rotterdam: Projectbureau Sociale Integratie Gemeente Rotterdam.
- Uphoff, N. (2000). Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation. Dasgupta, P., & Serageldin, I. (Eds.). Social capital: a multifaceted perspective. *World Bank Publications*, 215-249.
- Urry, J. (2005). The complexity turn. *Theory Culture and Society*, 22(5), 1.
- Van Beckhoven, E. (2006) *Decline and regeneration: policy responses to processes of change in post-WWII urban neighbourhoods*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap / Faculteit Geowenschappen Universiteit Utrecht.
- Van Beckhoven, E., van Boxmeer, B., & Ferrando, L. G. (2005). Local participation in Spain and the Netherlands. Van Kempen, R., Dekker, K., Hall, S. & Tosics, I. (Eds.) *Restructuring Large Housing Estates in Europe*. Bristol: The Policy Press, 231-255.
- Van Beckhoven, E., Van Boxmeer, B., & Szemzo, H. (2009). Local participation in large housing estates. A comparison of the Netherlands, Spain and Hungary. *Mass Housing in Europe. Multiple Faces of Development, Change and Response*, 213-234.
- Van Buuren, M.W. & Edelenbos, J. (2005). Polderen over de feiten: waar komt het vandaan en wat levert het op? In B. Broekhans, M. Popkema & K. Boersma (Eds.), *Kennisvragen in de polder (Jaarboek Kennissamenleving Deel 1 - 2005)*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant, 203-232.
- Van Buuren, M.W. & Edelenbos, J. (2008). Kennis en kunde voor participatie: dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij. In G. Alberts, M. Blankesteyn, B. Broekhans & Y. van Tilborgh (Eds.), *Burger in uitvoering (Jaarboek Kennissamenleving, 4)*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant, 184-212.
- Van de Graaf, H. & Hoppe, R. (1989). *Beleid en Politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Van den Brink, B. (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Van den Brink, G. J. M. (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

- Van der Heiden, P. (1991). *Sociale vernieuwing: de nieuwe kleren van de keizer? Een evaluatie van 'nieuw' kabinetsbeleid*. Zeist: Kerkenbosch BV.
- Van der Heijden, G. M. A., & Schrijver, J. (2002). *Representatief en Participatief. Dubbele Democratie*. Delft: Eburon.
- Van der Horst, H.M., Kullberg, J. & Deben, L. (2001). *Wat wijken maakt*. Delft: DGW/ NETHUR.
- Van der Houwen, K. & Kloosterman, R. (2011). Vertrouwen in en contacten met buurtgenoten. In: *Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2001*. Rijswijk: Centraal Bureau voor de Statistiek, 68-76.
- Van der Laan Bouma-Doff, L. W. (2005). *De buurt als belemmering*. Assen: Van Gorcum.
- Van der Lans, J. (2004). De kwelgeesten van professionals: het paternalisme- en geitenwollen-sokken-syndroom. In: Lohuis, G., Polstra, L. & Schout, G. (Eds.) *Creativiteit in knellende omstandigheden*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Van der Lans, J. (2005). *Koning burger*. Amsterdam / Antwerpen: Uitgeverij Augustus.
- Van der Linde, M. (2007). *Basisboek geschiedenis sociaal werk in Nederland*. Amsterdam: SWP.
- Van der Pennen, A. W. (1998) *Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van der Pennen, A. W. (2004). *Herstructurering in een historisch perspectief*. Utrecht: NIZW.
- Van der Pennen, A. W. (2009). *Wie is de baas? Over ruimte geven en ruimte nemen in de stedelijke vernieuwing*. Amsterdam: Stadsdebat Wibaut 150 jaar.
- Van der Schaar, M. & Schreuders, H. (2012). *De transparante anarchie van zelf-organisatie*. RO magazine.
- Van Dijk, T. & Koekkoek, M. M. (2011). *Weten wat werkt? Evaluatie als basis voor succesvolle wijkaanpak*. Groningen: Instituut voor integratie en sociale weerbaarheid.
- Van Engelsdorp Gastelaars, R. (2003). *Veertig jaar territoriale binding*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Van Ewijk, H. (2006). De Wmo als instrument in de transformatie van de welvaartsstaat en als impuls voor vernieuwing van het sociaal werk. *Sociale Interventie*, 15(3), 5-16.
- Van Kempen, R. (2006). Rotterdam: Social contacts in poor neighbourhoods. In: Musterd, S., Murie, A., & Kesteloot, C. (Eds) *Neighbourhoods of poverty; Urban social exclusion and integration in comparison*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 102-119.
- Van Marissing, E. (2005). Stedelijk beleid en bewonersparticipatie. De aloude inspraak voldoet niet meer. *Aedes Magazine* 9/10, 64-67.
- Van Marissing, E. (2008). *Buurten bij beleids-makers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap / Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht.
- Van Wel, F. (1990). Asociale gezinnen, van woonschool naar degradatiewoningen? *Jeugd en samenleving*, 20, 131-147.
- Van Wel, F. (1999). Een eeuw interventieperspectieven op gezinnen met meervoudige problemen. In: C. Brinkgreve & P. van Lieshout (Eds.), *Geregelde Gevoelens*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 21-44.

- Varela, F. J. (1981). Autonomy and autopoiesis. In: Roth, G. and H.
- Schwegler (eds.). *Self-Organizing Systems: An interdisciplinary approach*. Frankfurt and New York: Campus Verlag. 14-24.
- Veldboer, L. & Kleinhans, R. (2001). De gemengde wijk: living together apart. In: Duyvendak, J. W. & Veldboer, L. (Eds.) *Meeting Point Nederland. Over samenlevings-opbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom,
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). *Kantelen in de Wmo. Handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vergne, J. P., & Durand, R. (2010). The missing link between the theory and empirics of path dependence: conceptual clarification, testability issue, and methodological implications. *Journal of Management Studies*, 47(4), 736-759.
- Verhue, D. & Roos, S. (2009). *Bouwstenen van burgerschap. Een onderzoek in het kader van het handvest voor verantwoordelijk burgerschap*. Amsterdam: Veldkamp.
- Vermeij, L. (2008). Goede schuttingen maken goede burenen. In: Schnabel, P., Bijl, R. & De Hart, J. (Eds.) *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 113-136.
- Verzaal, H. (2002). *Empowerment in de jeugdzorg. Onderzoek naar empowerment-bevorderend gedrag van hulpverleners*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Völker, B. (1999). 15 miljoen burenen. De rol van burenen in persoonlijke netwerken in Nederland. In: Völker, B. & Verhoeff, R. (Eds.) *Burenen en buurten*. Amsterdam: Siswo, 43-68.
- Von Bertalanffy, L. (1950). An outline of general system theory. *British Journal for the Philosophy of Science*, 1, 134-165.
- Von Foerster, H. (1960). On Self-Organizing Systems and Their Environments. In: M. C. Yovits and S. Cameron (eds.) *Self-Organizing Systems*. London: Pergamon Press, 31-50.
- Vos, M. L., & van Doorn, K. (2004). *Empowerment: over laten en doen*. Delft: Eburon Uitgeverij BV.
- Vuijsje, H. (1977). *Nieuwe vrijgestelden. De opkomst van het spijkerpakkenproletariaat*. Baarn: In den Toren.
- Wagenaar, H. (2005). *Stadswijken, Complexiteit en Burgerbestuur*. Den Haag: XPIN.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.
- Waldrop, M. M. (1992). *Complexity: The emerging science and the edge of order and chaos*. New York: Simon & Schuster.
- Walker, B., & Meyers, J. A. (2004). Thresholds in ecological and sociaecological systems: a developing database. *Ecology and society*, 9(2), 3.
- Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G., Janssen, M., Lebel, L., Norberg, J., Peterson, G. D. & Pritchard, R. (2002). Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach. *Conservation Ecology*, 6(1), 14.
- Walker, B., Gunderson, L., Kinzig, A., Folke, C., Carpenter, S., & Schultz, L. (2006). A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-

- ecological systems. *Ecology and society*, 11(1), 13.
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and society*, 9(2), 5.
- Walker, B., Pearson, L., Harris, M., Maler, K. G., Li, C. Z., Biggs, R., & Baynes, T. (2010). Incorporating resilience in the assessment of inclusive wealth: an example from South East Australia. *Environmental and Resource Economics*, 45(2), 183-202.
- Walther, P. (1987). Against idealistic beliefs in the problem-solving capacities of integrated resource management. *Environmental Management*, 11, 439-446.
- Walzer, M. (1999). Deliberation, and what else? In: Macedo, S. (Ed.) *Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford University Press, 58-69.
- Wandersman, A. (2009). Four keys to success (theory, implementation, evaluation, and resource/system support): High hopes and challenges in participation. *American Journal of Community Psychology*, 43(1-2), 3-21.
- Wassenberg, F., Arnoldus, M., Goetgeluk, R., Penninga, F., & Reinders, L. G. A. J. (2006). *Hoe breed is de buurt. Typologie van woonmilieus: herkenbaar, bruikbaar en beschikbaar*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).
- Watson, V. (2003). Conflicting rationalities: implications for planning theory and ethics. *Planning theory & practice*, 4(4), 395-407.
- Watts, D. J. (2004). The "new" science of networks. *Annual review of sociology*, 243-270.
- Webber, M. M. (1965). The roles of intelligence systems in urban-systems planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 289-296.
- Weiss, C. H. (2000). Theory-based evaluation: theories of change for poverty reduction programs. In Feinstein, O. & Picciotto, J. D. (Eds.) *Evaluation and poverty reduction. Proceedings from a World Bank Conference*. Washington D. C.: The World Bank, 103-111.
- Wellbank, M., Davis, N., & Haywood, I. (2000). *Mediation in the Planning System*. London: Department for communities and local government.
- Welling, M. (2012). *Verloederde nieuwbouwwijken? Een studie naar de beleving van sociale veiligheid in nieuwbouwwijken*. Masterscriptie. Nijmegen: Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Wenger, E. C., & Snyder, W. M. (2000). Communities of practice: The organizational frontier. *Harvard business review*, 78(1), 139-146.
- Westley, F., Carpenter, S. R., Brock, W. A., Holling, C. S. & Gunderson, L. H. (2002). Why systems of people and nature are not just social and ecological systems. In: Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (Eds.) *Panarchy. Understanding transformations in human and natural systems*. Washington: Island Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam University Press.

Wilson, A. G. (1968). Models in urban planning: a synoptic review of recent literature. *Urban Studies*, 5(3), 249-276.

Wilson, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, W. J. (1996). *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. New York: Knopf.

Woltjer, J. (2000). *Consensus planning: the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Ashgate: Aldershot.

Woltjer, J. (2002). The 'public support machine': Notions of the function of participatory planning by Dutch infrastructure planners. *Planning Practice and Research*, 17(4), 437-453.

Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society*, 27(2), 151-208.

Woolcock, M. (2001). The place of social capital in understanding social and economic outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 11-17.

Woud, A. V. D. (2010). *Koninkrijk vol sloppen; achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker.

Yiftachel, O. (1989). Towards a new typology of urban planning theories. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(1), 23-39.

Zimmerman, M. A. (1995). Psychological empowerment: Issues and illustrations. *American journal of community psychology*, 23(5), 581-599.

Bezochte websites

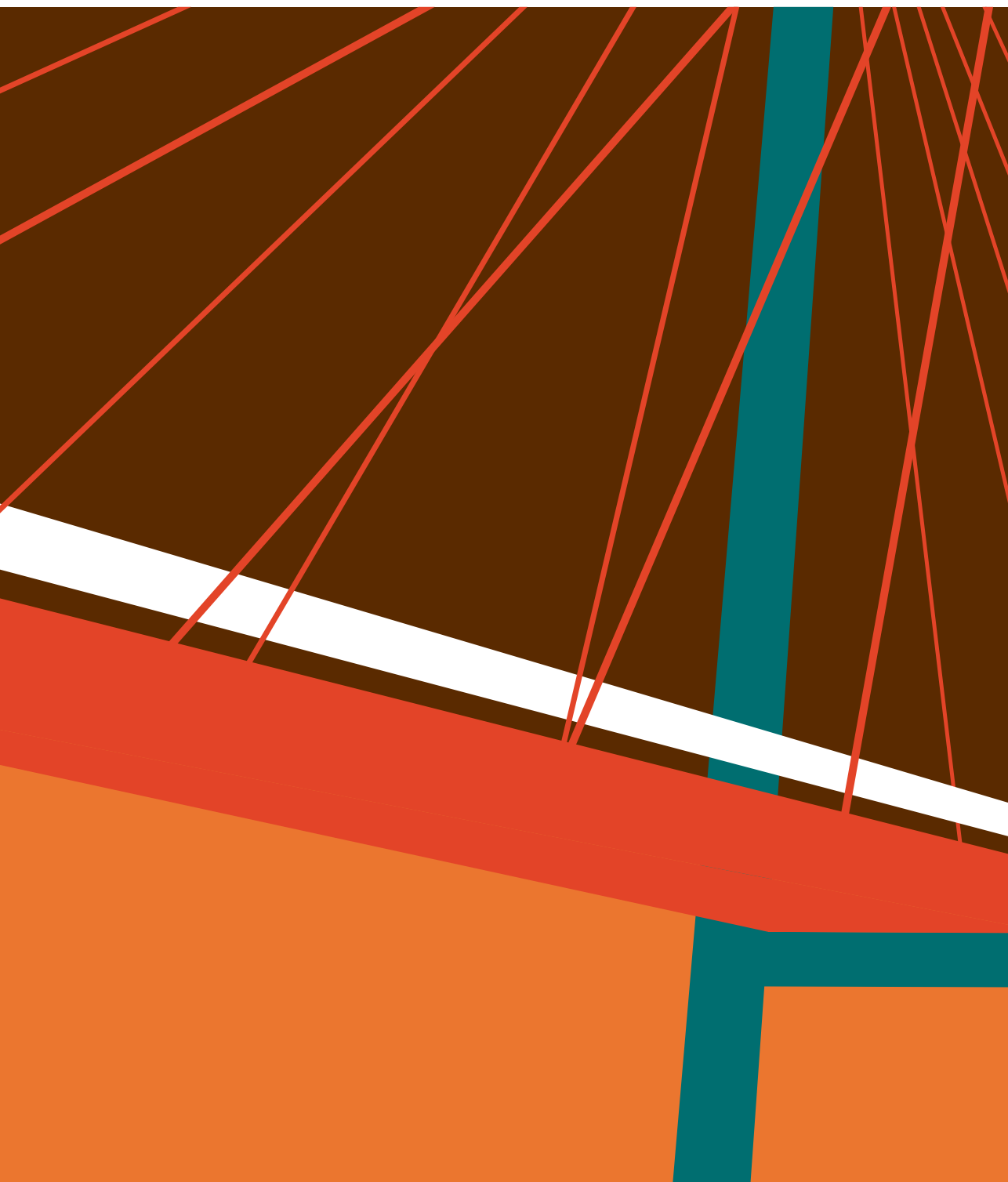
<http://learningforsustainability.net/governance/adaptation.php> (10-2-2012).

<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Om/om020198rellen.html> (6-5-2010).

<http://statline.cbs.nl/statweb> (12-12-2010).

www.invoeringwmo.nl (5-5-2012).

www.nirov.nl (8-10-2009).



BIJLAGEN



A

English summary

The value of collaborative participation processes in stimulating resilience in deprived areas.



In 2007 a broad coalition of local leaders and professionals called out to the erstwhile government to invest in resilient neighbourhoods (Nirov, 2007). The thought was that in resilient neighbourhoods the process of decay and deterioration does not strike immediately after done investments. The government answered this appeal with a policy to empower neighbourhood communities; the so-called '*krachtwijkenbeleid*'. In this policy the goal is not necessarily to deal with the quality of life in deprived areas, but to make sure that the residents themselves are able (again) to solve neighbourhood problems (VROM, 2007). The residents ought to be self-sufficient, take care of each other en respect social conventions (VROM, 2007; Tonkens, 2006; chapters 2 and 3).

To reach these goals the government propagates an operating procedure based on empowerment: the key is to restore control back to the residents (VROM, 2007: 4). Empowerment is a process in which individuals and communities receive more influence over the events and situations which are important to them (e.g. Rappaport, 1987; Verzaal, 2002; Engbersen et al., 2008).

This empowerment has two sides. On the one hand vulnerable citizens should develop the right competences to be able to participate in society using their own strength. On the other hand they should receive the power to be able to steer events in the desired direction. [own translation].

[Engbersen e.a., 2008:11]

In the '*krachtwijkenbeleid*', the 'strength dimension' – called social empowerment – is mainly seen in the execution of plans, projects, adjust-

ments and interventions. The 'power dimension' – also called political empowerment – is seen in starting up a neighbourhood action plan and in starting up plans, projects, adjustments and interventions that are part of that neighbourhood action plan.

It is not a surprise then that the government thinks an important role is preserved for the residents living in deprived areas that are subject of the '*krachtwijkenbeleid*'. The government wants "residents to be involved in the problem analysis, and the configuring and producing of the neighbourhood action plan" (VROM, 2007:15), "[actively] involve more and more diverse residents in their own neighbourhood" (idem: 8) and "substantiate more control for the residents in their own environments" (idem) [own translation]. The government wants to establish these participation processes based on equality and collaboration, therefore an experiment has been set up by the government to promote this type of participation (VROM, 2009a). One of the reasons for this is a change which has been detected in local participation processes from having a say in the discussions to actually participating in the dialogue. "This change calls for a different manner of thinking, doing and cooperating, for the institutions as well as for the residents" (VROM, 2009a:7) [own translation].

In planning theory there are sympathizing ideas about propagating participation processes based on equality and collaboration. An important movement within planning theory – collaborative planning – states that this type of participation is the way to go (e.g. Forrester, 1989; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010).

However, when looking at the local

implementation of the 'krachtwijkenbeleid', it is noticed that the participation of residents is mostly not based on collaboration and equality (e.g. Van Hulst et. al., 2008; chapter 3). This forms a dilemma. Join the wish of the government and conform to the general consensus in planning theory or take an example from the hands-on-experience of professionals? The question to be asked is:

Can resident participation be based on equality and collaboration and if yes, will this lead to stimulating social resilience in deprived areas?

When this thesis can be answered positively, local participation practices can be criticized based on the purposes of collaborative planning. If the answer is negative, it would be wiser to develop and employ an alternative participation strategy.

To answer this thesis, the following sub-questions need to be researched:

- 1 *What does the policymaker mean by 'krachtwijk'?*
- 2 *What is social resilience?*
- 3 *What empowers neighbourhood communities to be resilient?*
- 4 *Is resident participation absolutely necessary?*
- 5 *What is the best way to configure resident participation in order to promote resilience?*
- 6 *Under what conditions do collaborative participation processes stimulate social resilience in deprived areas?*
- 7 *Are residents willing and able to partake in participation processes focused on neighbourhoods?*
- 8 *How do professionals configure the relation with residents in implementing interventions, plans and projects?*
- 9 *According to the involved professionals, what are the reasons for realizing the relations with residents the way it is done now?*
- 10 *Which of these methods lead to stimulating social resilience in deprived areas and which do not? And why?*

1

Resilience as the ability to remain self-organizing and adaptive
(chapter 4)

If we look at neighbourhood communities as complex adaptive systems, they have a certain amount of autonomy. They are able to organize themselves without the need of external supervision or internal central control (cf. Anderson, 2002; Skår, 2003). This does not conclude that external supervision or internal central control cannot be pursued. It means that the organization of the system can maintain itself because of local and context dependent interactions between the components of the system concerned (Anderson, 2002; Heylighen, 2001; Skår, 2003).

There are at least three elements present in the process of self-organization: circular causality, emergence and adaptation. Circular causality means that resident a influences resident b, and resident b subsequently influences resident a, et cetera (cf. Walldrop, 1992; Arshinov & Fuchs, 2003). This circular causality can amplify itself – positive feedback (Byrne, 1998; Meadows, 1999) – or attenuate itself – negative feedback (Budanov & Savicheva, 2003; Heylighen, 2002). Relatively many of these feedback relations are present in deprived areas (cf. Heylighen, 2001), which makes it difficult to foretell the effects of interventions.

The second component in self-organization is that feedback relations between residents on micro level can lead to emergent characteristics on macro level, like a neighbourhood culture (cf. Prigogine, 1996; Goldstein, 1999). If these emergent characteristics arise, they have a conditional effect on the elements of the micro level (Kaufman & Clayton, 2006; Haken et.al., 1995; Luhmann, 1995). The way in which residents live together like a neighbourhood community – ‘neighbourhood culture’ – affects, amongst others, the way in which residents behave towards one another (Reijndorp, 2004). However, this does not signify that the neigh-

bourhood culture determines what happens. Residents after all do have their own identity and their social life is not restricted to their neighbourhood. There is a ‘nested hierarchy’ – society, neighbourhood community, individual resident – in which the higher levels have a conditional influence on lower levels and lower levels in turn have an innovating influence on the higher levels (cf. Holling et. al., 2002; Simon, 1974).

Circular causality and emergence take place in the system itself, whereas adaption concerns the relation of the system with its context (Holland, 1992). Complex adaptive systems are open systems which continually exchange information, meaning and energy with their context (Nicolis & Prigogine, 1977). They are continually triggered by changes in their direct context (Batty, 2010). Despite these triggers they are capable of maintaining themselves. This is called adaptation (Holland, 1995). When the context changes, a complex adaptive system changes its internal structure to stay in existence (Byrne, 1998; Holland, 1995; Walldrop, 1992). The better the adaptation, the bigger the chance of ‘survival’ (cf. Booker, 2005). Subsequently: the better the ability to neutralise or absorb disturbances from the context, the bigger the chance of a neighbourhood society as desired by the community. This is a continuous ‘co evolutionary’ process (Levin, 1998; Lewin & Voldberta, 1999): changes in the context cause changes in the system, which causes changes in the context, et cetera.

Based on insights from complexity thinking we then can define resilience in neighbourhood communities as the ability to be self-organizing and adaptive (cf. Walker et.al., 2002; Gunderson & Holling, 2002). They adapt themselves over and over again to their changing context, but they maintain their functional organisation, identity and position in the global order, because of their ability to organise themselves.

2

Resilience is based on 4 conditions: community cohesion, community bound tolerance, cross-community cultural connectedness and attractiveness of the neighbourhood

(Chapter 5)

To remain self-organizing, community cohesion and community bound tolerance seem to be two important conditions (chapter 5). Together they maintain a robust foundation from which certain forms of self-organization like practising social control and neighbourhood action groups can take shape (illustration A.1). Community cohesion is the internal binding force of a neighbourhood community. It contributes to a liveable, reliable, safe neighbourhood (e.g. Kearns & Parkinson, 2001; Reijndorp, 2004) and depends upon the social relations residents have with one another and the extent of consensus in the neighbourhood culture. Community bound tolerance is the extent to which there is a social climate in which there

is acceptance for dissenters. This asks for residents who do not necessarily interfere too much in each other's lives, but who can find a workable balance between keeping their distance and being there for each other if necessary (Crow et al., 2002; Lammerts & Van Wonderen, 2008; Reijndorp, 2004).

To remain adaptive, cross-community cultural connectedness and attractiveness seem to be two important requirements (chapter 5). Together they ensure a flexibility which is necessary for neighbourhood communities to adapt to their direct context (illustration A.1). Cross-community cultural connectedness is the level of connectedness of the neighbourhood with the versatile society. It ensures that the diversity in lifestyles, cultures, norms, values and traditions from the context are hauled in. On the one hand this prevents an internal orientation which is too strong (Field, 2008; Putnam, 2000). On the other hand cross-community social relations give access to (building blocks for) solution strategies which are not available in the neighbourhood network itself (cf. Gee, 2002 in Field, 2008). Attractiveness of the neighbourhood refers to the position

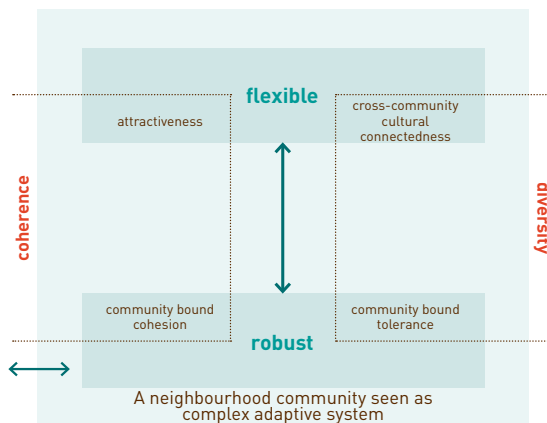


Illustration A.1 Resilience of neighbourhood communities as the power to be self-organising and adaptive (based on De Roo, 2012).

Explanation Coherence and diversity refer to the pair of concepts 'order' and 'chaos'. Coherence refers to the 'order' with which the system is contextually connected. Diversity refers to the 'chaos' with which the system is related. Flexibility refers to the level of adaptive capacity, whereas robustness refers to the level of self-organizing capacity. For any other terms: see the text.

a neighbourhood holds in the neighbourhood hierarchy, which is mostly defined by the housing market. Amongst others, this hierarchy is determined by the symbioses between the nature and quality of the housing stock, the community cohesion, the safety and the location of the neighbourhood. Attractiveness is an important factor in residential movement (Bolt et.al., 2008; Hortulanus, 1995; Koopman, 2007). Therefore it has a great influence on the potential of the neighbourhood network.

On the one hand, these four conditions enable the present potential on the micro level – the competences, abilities, viewpoints and knowledge that individual residents possess – to be connected to the meso level of the neighbourhood community. On the other hand they enable this palette of competences, abilities, viewpoints and knowledge to remain divers as a result of the ‘abrasion’ with the outer world. A divers palette of building blocks for solution strategies ensures complementary combinations to be made easier. On top of that certain building blocks are much easier to replace when the current solution strategy is not sufficient to solve the collectively experienced problem (cf. De Roo, 2012).

3

Collaborative planning as the way forward to stimulate social resilience in deprived areas?

(Chapter 6 and 7, paragraph 1)

Resident participation seems to be a necessary condition for stimulating resilience in deprived areas, considering the many advantages. For instance, the effectiveness of the policy can be enhanced (e.g. Abelson et.al., 2003; Akkerman et.al., 2004; Edelenbos et.al., 2005; Hajer et.al., 2001; Rowe & Frewer, 2000), but also its legitimacy because of a larger basis of support (e.g. Edelenbos, 2001; Duineveld & Beunen, 2006; Rowe & Frewer, 2000; Woltjer, 2002). In addition, resident participation can stimulate developmental objectives like social cohesion (Mandrarano, 2009; Rohe, 2004) and empowerment of neighbourhood communities and residents (Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999). The question then is much more about how to embody resident participation.

When following trends in planning theory and the potential profits from collaborative planning, it seems participation processes based on equality and collaboration are the way to go (e.g. Allmendinger, 2002; Fischler, 2000; Innes, 1995). These collaborative participation processes are based on the four principles of authentic dialogue: (1) inclusiveness and openness of the planning process, (2) decisions based on comprehensibility, sincerity, legitimacy and truth, (3) a logic based on the better argument, and (4) the reaching of consensus (e.g. Forester, 1989; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; Sager, 2009).

By arranging participation processes based on these principles, it is possible to stimulate the four conditions on which resilience of neighbourhood communities is based. On the one hand, collaborative planning can elevate community cohesion because the process can result in consensus on the neighbourhood culture (Innes & Booher, 2003; 2010; Healey, 2006). On the other hand it can generate new social relations and social means, which remain

after the planning process has ended (Gunton & Day, 2003; Innes & Booher, 2003; Mandrarano, 2009). Community bound tolerance can be promoted because participating parties have freedom of speech (e.g. Habermas, 1997) and authentic dialogues endeavour mutual understanding between the participating parties (Forester, 1989; Sager, 2006). Cross-community cultural connectedness can be promoted by the insertion of knowledge and abilities from external professionals into the planning process. However, it is to be expected that cross-community cultural connectedness hardly gets stimulated since the focus in neighbourhood policies like the '*krachtwijkenbeleid*' is on improving the quality of life and safety in the neighbourhood itself. Conclusively, attractiveness can partially be stimulated by collaborative participation processes (chapter 7, paragraph 1.2). On the one hand certain aspects like a social climate with acceptance for dissenters can be stimulated during the process (as written above). On the other hand the results of the collaborative processes and the follow-up actions that emerge from these results may highly influence the extent of attractiveness – for example due to physical restructuring.

Collaborative participation processes can also positively influence the potential of building blocks for solution strategies available in a neighbourhood network (chapter 7, paragraph 1.3). In an indirect manner on the one hand, when the outcome of a collaborative process contains projects focused on empowering residents. On the other hand participation in collaborative participation processes can empower the joining residents, both collectively and individually (Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999). By joining, the individual participants learn new skills, viewpoints and competences on the one hand (Van Buuren & Edelenbos, 2005; Maginn, 2007; Innes & Booher, 2010) and they collectively learn new solution strategies on the other hand (Innes & Booher, 2010; Healey, 2006).

However, it would be a mistake to apply theoretical insights *a priori* on a random reality.

Although collaborative participation processes can contribute to stimulating social resilience theoretically, the crucial question is whether or not collaborative participation processes fit in the context of deprived areas.

4

Collaborative planning is not always desirable**[chapter 7, paragraphs 2 en 3]**

The question whether collaborative planning suits the context and detail of deprived areas is examined by researching whether or not collaborative participation processes are desirable in light of the purpose of the '*krachtwijkenbeleid*'. To examine this, three ideal typical forms of resilience are defined and for each of these forms arguments are given whether collaborative participation processes fit these ideal typical situations.

Three forms of resilience

By means of Adler's lifestyle typology (e.g. Ansbacher & Ansbacher, 1965; Broh, 1979; Kannarkat & Bayton, 1979) three forms of resilience can be defined, namely; limitedly resilient, socially resilient and asocially resilient communities (illustration A.2, below). Limitedly resilient neighbourhood communities are not able to solve collectively experienced neighbourhood problems. Socially resilient neighbourhood communities are able to solve these problems within the social conventions. Asocial resilient neighbourhood communities are also able to solve these problems, but execute this without following the social conventions.

Opportunities and constraints for collaborative planning when communities are limitedly resilient

Limitedly resilient neighbourhood communities do not (yet) have a robust foundation from which forms of self-organization can emerge, because of a lack of cohesion. Residents usually have cross-community social relations, instead of social contacts in the neighbourhood itself (cf. Bolt & Torrance, 2005; Völker, 1999). Because of this we can assume that there is community bound tolerance and cross-community cultural connectedness.

Collaborative participation processes can contribute to stimulating resilience because

it brings residents closer together in terms of community cohesion and consensus in the neighbourhood culture. However, this is not necessarily always the case. This is seen on the one hand when neighbourhood bound forms of social cohesion develop without professional help, as seen in developmental building estates (cf. Welling, 2009). The appliance of collaborative planning could even work counterproductive because it can facilitate *free rider* behaviour (cf. Kleinhans & Bolt, 2010). Facilitating resident initiatives does seem the wiser course in these cases. On the other hand, in situations where there is a lack of 'sufficient' diversity in competences, bringing residents together might be insufficient since these competences are building blocks for solution strategies. Supplementary interventions aimed at competences are deemed necessary in that case.

Opportunities and constraints for collaborative planning when communities are socially resilient

Socially resilient communities do have a robust foundation and sufficient flexibility to solve collectively experienced problems in the neighbourhood. Residents have social relations with one another and with people beyond the boundaries of their neighbourhood community as well. Residents are no 'strangers' to one another, but consider each other to be 'familiar strangers' (cf. Blokland, 2005; Reijndorp, 2004). This does not mean that their houses are favourite haunts for one another, but little instrumental services are done and daily chit-chat about the weather and events in the neighbourhood take place (Lupi et al., 2007; Völker, 1999; Blokland, 2008). The result on the one hand is a workable balance between keeping your distance and being there for each other (cf. Crow et al., 2002). On the other hand a neighbourhood culture is developed with unwritten rules about how residents interact with each other and take care of the public spaces.

Collaborative participation processes are redundant in these situations because these

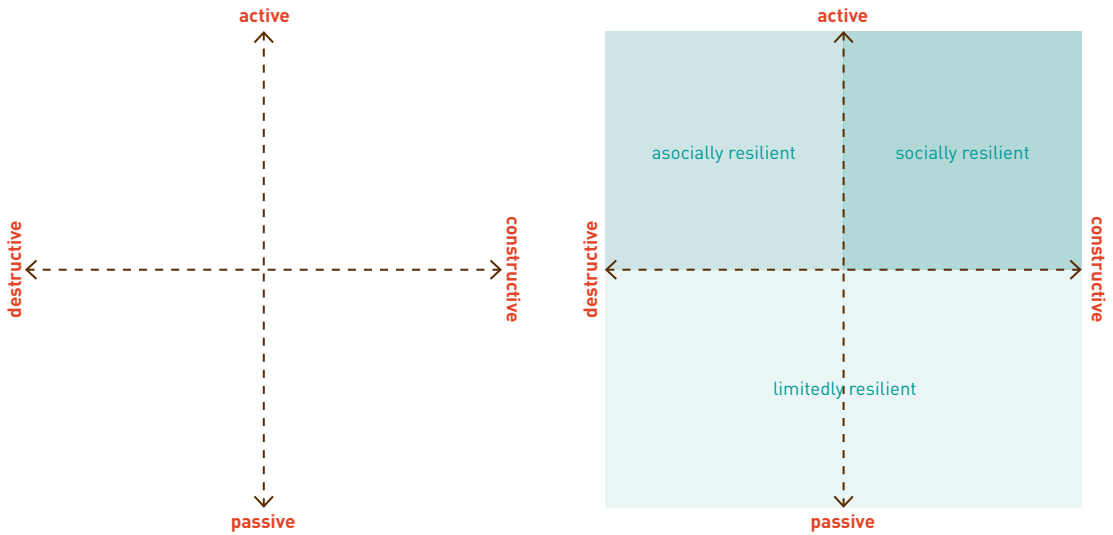


Illustration A.2 Three ideal typical forms of resilience of neighbourhood communities based on the dimensions active-passive and destructive-constructive [based on the lifestyle typology by Adler [e.g. Ansbacher & Ansbacher, 1965; Broh, 1979; Kannarkat & Bayton, 1979]]

Explanation The dimension active-passive refers to the intensiveness of the behaviour. This dimension refers to the robust foundation from which forms of self-organization are possible. When neighbourhood communities become active when experiencing a problem, they undertake action to solve the perceived problem. They are resilient: they possess a self-organizing capacity with regard to the experienced problem. When neighbourhood communities (in their most extreme form) are not capable to undertake action in such a manner to solve the experienced neighbourhood problem, we define them as 'limitedly resilient'. They remain passive as it were with regard to the neighbourhood problem²³. The dimension constructive-destructive basically depicts the direction of the behaviour. It refers to the social conventions – a part of the level of adaptability. This dimension gives us information about the desirability of the actions undertaken to solve the experienced neighbourhood problem. When neighbourhood communities constructively solve the experienced neighbourhood problem, they are defined as being 'socially resilient'. The collective actions undertaken by this type of neighbourhood community takes place within the social conventions. When these neighbourhood communities become active in a destructive way, they are defined as being 'asocially resilient'. Despite the fact that they possess the self-organizing power to solve the neighbourhood problem, they use ways which do not follow the (un)written social conventions.

neighbourhood communities are already socially resilient. However, this is not always the case. When these neighbourhood communities evolve towards a constellation characterized as limitedly or asocially resilient, collaborative planning could be useful because it brings residents closer together. When the situation inclines towards 'limited resilience', supportive empowerment-like interventions focused on competences could be necessary. When the

neighbourhood community evolves towards asocial resilience, physical and / or repressive interventions, next to the empowerment-like interventions can be meaningful.

²³ Naturally, there is the possibility that neighbourhood communities remain passive deliberately. In that case their behaviour does not indicate whether or not they are able to solve the experienced neighbourhood problem.

Opportunities and constraints for collaborative planning when communities are asocially resilient

Asocially resilient communities do have a robust basis to solve collectively experienced problems. However, they do not have sufficient flexibility to solve these problems within the social conventions. In these neighbourhood communities there is a too strong internal orientation. Instead of 'familiar strangers', they are an island of 'trustees', isolated from the wider society. The neighbourhood is in fact synonymous to the social life because of many community bound relations and little cross-community relations (cf. Aldrige et.al., 2002; Butler, 2003; Hipp & Perrin, 2006). As a consequence, there is a strong neighbourhood cohesion, but a small level of community bound tolerance, attractiveness and cross-community cultural connectedness. Nevertheless asocial resilient neighbourhood communities are (still) capable to solve experienced problems. The manner of the solution however, often finds itself outside off social conventions, due to a deficient cross-community social network.

Collaborative participation processes are not desirable here. Collaborative planning fortifies the internal focus of the neighbourhood community because such participation processes stimulate community cohesion and reinforce the complementarity and compatibility of the competences present in the neighbourhood network (see above). To break through this internal orientation, it would be wiser to use repressive and physical interventions, empowerment-like interventions based on competences and interventions focused on cross-community social relations. Collaborative planning for that matter may play its part, as long as it is not limited to the level of the neighbourhood.

Conclusion: collaborative participation processes are not always desirable

Collaborative participation processes can be valuable in stimulating social resilience in deprived areas, but depending on the situation they could be ineffective or even counter-

productive. Professionals would be well advised to enquire after the form of resilience present in the neighbourhood and the direction in which it develops first.

5

Collaborative planning is not always a possibility

(zie hoofdstuk 7 paragraaf 4 en hoofdstuk 8)

Besides the fact that collaborative participation processes are not always desirable, they are not always possible either. One of the reasons is that the willingness and capability of the residents to participate are two fundamental basic requirements for participation processes (Vreugdenhil-Jager, 2011). The residents are free to join a participation process (Callahan, 2007). When they are not willing to join, a participation process is not viable. Precisely this willingness to participate in neighbourhood related planning processes seems to decrease because the neighbourhood matters less due to technological, social, cultural and economical developments (e.g. Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001, Van der Linde, 2008; Van der Ploeg, 2001; Hilbers et.al., 2004).

Apart from this willingness to participate, residents also have to be capable to take part in the participation process based on collaboration and equality. Although many solutions

have been found for capability issues (e.g. Innes & Booher, 2010; Anastacia, 2002; Margerum, 2002; North, 2001), the question remains whether the residents (and other parties) are capable to connect their own interest to the public interest (Elster, 1997). It remains to be seen whether or not residents come to the council gatherings with that intention. Apart from that, the ability to cooperate based on equality and 'the better argument' is an important condition for the collaborative process to succeed. In planning theory this ability is more and more doubted. Fighting over and strategic negotiating for interests, meanings and values are increasingly seen as invincible in participation processes (e.g. Pløger, 2004; Hillier, 2002; Gunder, 2003).

It is seen in the results of a written inquiry in the five deprived areas in Arnhem that collaborative participation processes are not always a possibility (n=856, response: 17.1%). The bulk majority of the residents does not participate and is not willing to participate in neighbourhood and community projects to increase the liveability and safety of their neighbourhood in the nearby future:

	Never	Hardly Ever	Sometimes	Often	Very often
Did you participate in any projects to increase the liveability and safety of your neighbourhood or community in the last year?	47.8	16.2	22.6	6.1	7.2
<hr/>					
	Definitely not	Probably not	Maybe	Probably	Definitely
Are you willing to participate in any projects to increase the liveability and safety of your neighbourhood or community in the nearby future?	10.3	19.7	41.2	18.1	10.8

Table A.1 Participation of residents in neighbourhood- / community projects based on the actual participation behaviour and the willingness to participate.

Reasons for participating (or not) shall not be found in the manner in which residents characterize their neighbourhood in terms of community values and mutual trust. The answers to the accompanying questions do not deviate very much from the answers of residents who are willing to participate with residents who are not. Neighbourhood binding is a reason to participate. Compared to residents who do not participate, residents who are willing to participate make clear that they are focused on the neighbourhood and that their social life is synonymous to the neighbourhood. Also the collective interests, the fun people have in participating and the social pressure of fellow residents are reasons to join the projects. Residents who are willing to participate evaluate resident participation as being valuable, they feel more social pressure from fellow residents to participate, do this for collective interests and find that individual interests are of no importance to them. Residents who do not think participation is something rather negative: when their own interest or curiosity is large, they claim they will participate.

One of the consequences of these findings is that participation in neighbourhood focused processes has a structural blind spot. A specific group of residents deliberately chooses not to participate in neighbourhood focused processes. This group represents the majority of the neighbourhood population. Only a small group is willing to participate. One of the consequences is that it is going to be impossible to get all the concerned parties together, while this is one of the fundamental conditions for the success of a collaborative participation process (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). After all, we cannot force residents to participate (Callaghan, 2007).

When we decide to base resident participation on collaboration and equality, based on the current constellation, we only listen to a select part of the neighbourhood residents. Are they able to represent the opinion of the non-participants? Although this group states to participate from the public interest, this remains to

be seen. In group psychology it is proven that collective reasons to participate are instrumental goals to insure own interests (Batson et al., 2007). This means that for the participating group individual motives are the true reason to participate. An additional problem is that because of the structural skewed representation only the community bound social capital and cultural capital of residents who have their social lives in the neighbourhood gets stimulated, while this is not the case for residents who have their social life outside the neighbourhood or in between these two groups. One of the consequences may be that tensions will arise between participating and non-participating residents. The self-organizing ability of the neighbourhood to solve problems gets weakened instead of reinforced.

Considering current trends it is probable that *structural* selectivity in neighbourhood orientated participation processes increases, whereby the chances of the above-named negative effects of collaborative participation processes expands. Although being a 'good neighbour' and the behaviour to do this remain an important pursuit for a large part of the population (Guest & Wierzbicki, 1999), this configuration of behaviour and attitude slowly wanes (Guest & Wierzbicki, 1999; Forrest & Kearns, 2001; De Hart, 2002). In the meantime social participation outside of the neighbourhood – based on lifestyles – increases (Duyvendak & Hurenkamp, 2004; Forrest & Kearns, 2001; Henning & Lieberg, 1996).

In conclusion: collaborative participation processes, even if desirable, are not always possible. In fact, there is reasonable doubt about whether or not residents (and other parties) are able to connect their own interests to the public interest. It is also unsure if residents (now and in the nearby future) are willing to participate in neighbourhood focused participation processes.

6

Beyond collaborative planning: resident participation as a dependent form of resilience

(chapter 6, paragraph 1 and chapter 9)

Although collaborative participation processes are not always desirable and possible, participation in neighbourhood focused planning processes does seem a necessary condition for stimulating social resilience (paragraph 3, above). It would seem wise to research an alternative participation strategy. This was done by questioning executive professionals in 35 semi-open interviews and by presenting the findings of these interviews in 4 interactive workshops. These findings were received with recognition and enthusiasm by professionals in both executive and administrative functions.

In the practice of the 'krachtwijkenbeleid' in Arnhem, three intervention models are used to configure the relation with residents: organiza-

tion based, hybridly driven and socially driven interventions, plans and projects. In organization driven interventions – also defined as technical planning – it is attempted to extort behavioural changes from residents. In hybridly driven interventions – also defined as collaborative planning – it is attempted to stimulate behavioural changes in residents. In socially driven interventions – also defined as facilitative planning – the behavioural changes of residents is based on trust and coincidence. These three intervention models are listed below (illustration A.3) and represented within a certain range, because in reality there are innumerable compromises possible. Also some characteristics of the three ideal typical forms of resilience are represented.

These three intervention models seem to fit quite well within the three ideal typical forms of resilience. An organization driven intervention model suits asocial forms of resilience best. After all, this often involves behaviour far from any legal framework, because of which a

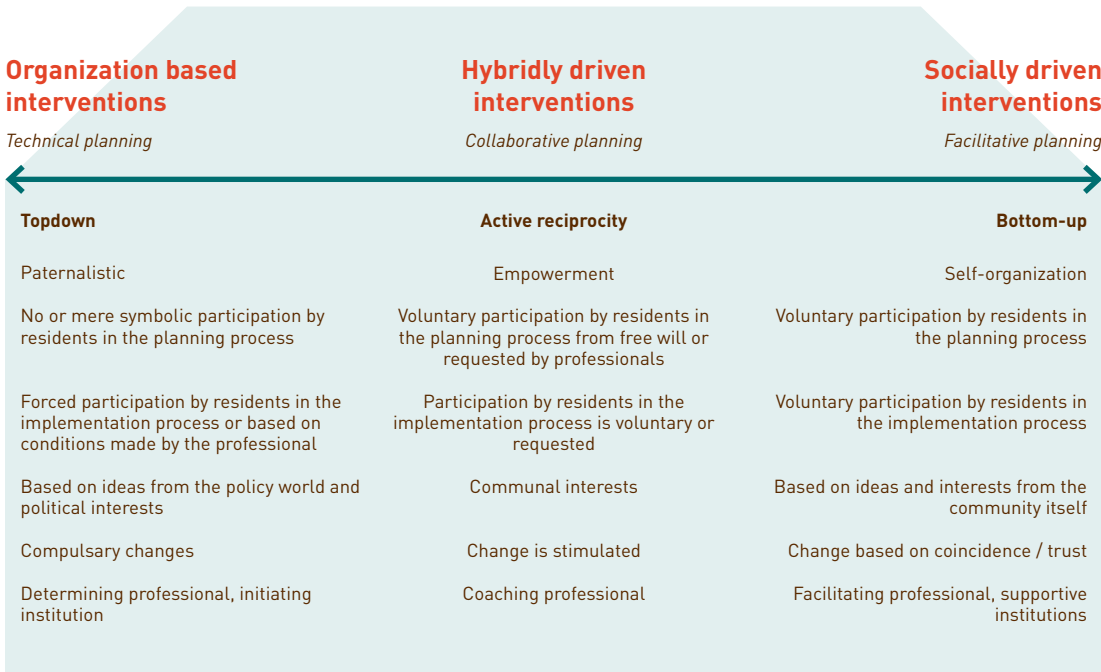


Illustration A.3 Three intervention models to represent resident participation

judicial framework is needed to extort behavioural changes. Furthermore voluntary participation does not often lead to the desired behavioural change. When residents are passive or just stick to solving or preventing problems – limitedly resilient – a hybridly driven intervention would be most effective. After all, the use of force here is not possible because passive behaviour (usually) means that legal borders are not crossed. Facilitating in most cases would not be an option either, because residents often do not know how to solve or prevent the problem: after all, they remain passive. Stimulating the desired behaviour by a coaching professional is most effective here. When residents are socially resilient a socially driven intervention is the best option. They are able to solve or prevent problems within laws and social conventions. Interference by professionals is experienced as exceedingly patronizing and is therefore not effective. Facilitating

is the best option here. In the illustration below the three intervention models are connected to the three forms of resilience.

The fact that the type of intervention and the form of resilience are connected, ensures that social resilient neighbourhood communities cannot be reached by using only one of the intervention models. All three of them are necessary, both simultaneously and in serial connection. The necessity to use the three intervention models simultaneously comes from area orientated interventions and keeping an open view on social processes. After all, it is plausible that there are multiple forms of resilience present in a deprived area. The necessity to think in serial connection of intervention models comes from the dynamic character of resilience. One type of intervention often makes another type of intervention necessary because the form of resilience has changed due to successful intervention.

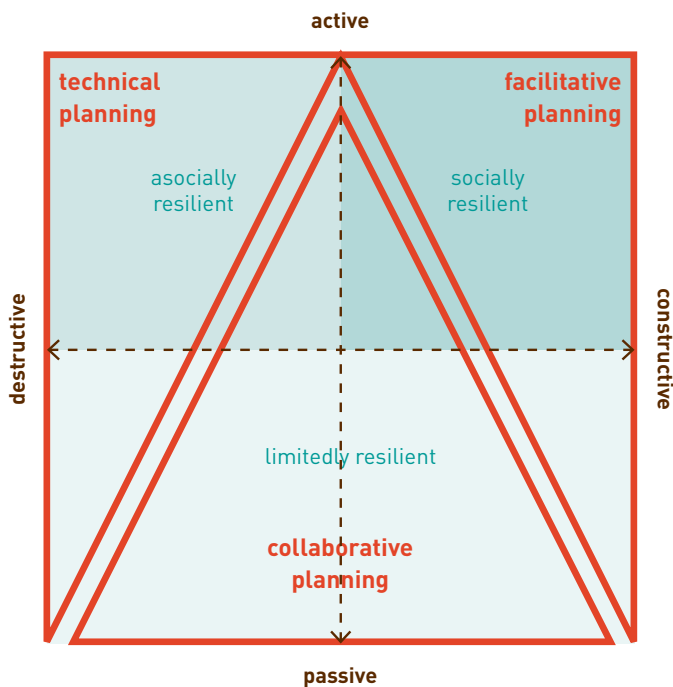


Illustration A.4 The ideal type connection between forms of resilience and intervention models in shaping residents participation.

7

Conclusion: resident participation can be based on collaboration and equality, but is often insufficient in stimulating social resilience in deprived areas

In this study the question was whether or not resident participation can be based on collaboration and equality and, if so, if such participation processes lead to stimulating social resilience in deprived areas.

The answer to the first part of the question is a positive one. Although strongly suggested that collaborative participation processes are undesirable and impossible in many cases, it can be said that collaborative participation processes are indeed possible. This is based on the theory – collaborative planning – and based on practice – hybridly driven intervention models.

The answer to the second part of the question is positive as well. After all, collaborative participation processes can, in greater

or lesser extent, lead to stimulation of community cohesion, community bound tolerance, attractiveness of the neighbourhood and cross-community cultural connectedness. Furthermore these participation processes can have a positive effect on (complementarity and compatibility of the present) competences (in the neighbourhood network). Concurrently however, such participation processes are insufficiently satisfactory in encouraging social resilience in the context of the *'krachtwijken-beleid'*. It is substantiated that participation processes based on collaboration and equality are less or not adequate when residents are (already) resilient. When residents are socially resilient, they can experience interference of a professional as being nannied. When they are asocially resilient, collaborative participation can lead to sustaining or even stimulating unwanted social norms and behaviour. By choosing a participation strategy from which the form of resident participation is dependent on the form of resilience, it becomes possible to stimulate social forms of resilience in a purposeful manner.

B

Nederlandstalige samenvatting



De waarde van collaboratieve participatieprocessen in het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken

Tijdens het Nirov begrotingsdebat 2007 roept een brede coalitie van bestuurders en professionals het toenmalige kabinet op om te investeren in weerbare wijken (www.nirov.nl, 8-10-2009). In weerbare wijken, zo is de gedachte, zal het proces van verval en verloedering niet direct toeslaan na gedane investeringen. Het toenmalige kabinet beantwoordt deze oproep met het krachtwijkenbeleid. In het krachtwijkenbeleid is de doelstelling niet zozeer het van buitenaf aanpakken van leefbaarheidsproblemen in probleemwijken, maar bewoners uiteindelijk zelf (weer) in staat te stellen om deze buurtproblemen aan te pakken (zie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007). Bewoners dienen (weer) zelfredzaam te zijn, zorg te dragen voor elkaar en fatsoensnormen te respecteren (lees: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007; zie ook Tonkens, 2006; hoofdstukken 2 en 3).

Om deze doelstellingen te bereiken, propageert het kabinet een werkwijze gebaseerd op *empowerment*: het gaat om het "terugleggen van de kracht bij de bewoners" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 4). Empowerment is een proces waarbij individuen en gemeenschappen meer invloed krijgen op gebeurtenissen en situaties die belangrijk voor hen zijn (zie bijvoorbeeld Engbersen e.a., 2008; Rappaport, 1987; Verzaal, 2002). 'Empower' betekent 'in staat stellen' (Engbersen e.a., 2008).

Dit in staat stellen heeft twee kanten. Enerzijds dienen kwetsbare burgers de juiste competenties te ontwikkelen om meer op eigen kracht in de samenleving te participeren. Anderzijds dienen

ze macht te krijgen om zaken in de door hen gewenste richting te kunnen beïnvloeden.

(Engbersen e.a., 2008: 11)

De 'krachtdimensie' – ook wel sociale empowerment genoemd – komt in het krachtwijkenbeleid vooral terug in de uitvoering van plannen, projecten, maatregelen en interventies. De 'machtdimensie' – ook wel politieke empowerment genoemd – komt terug in het vormgeven van het wijkactieplan en in het vormgeven van plannen, projecten, maatregelen en interventies die vallen onder het wijkactieplan. Hoewel het krachtwijkenbeleid inmiddels wat aan kracht heeft ingeboet, wordt de hoofdgedachte van het krachtwijkenbeleid – zelfredzame burgers met eigen verantwoordelijkheden die zorg dragen voor elkaar – breed gedragen in sociaal(ruimtelijk) beleid (zie ook hoofdstuk 3).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het kabinet een belangrijke rol weggelegd ziet voor bewoners die participeren in het vormgeven en uitvoeren van het krachtwijkenbeleid. Zo wil het kabinet graag "dat burgers nadrukkelijk zijn betrokken bij de probleemanalyse, het opstellen en het uitvoeren van het wijkactieplan" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: 15), "meer en meer diverse bewoners ... (actief) betrekken bij hun wijk" (idem: 8) en "meer zeggenschap realiseren voor bewoners in hun eigen leefomgeving" (idem). Deze participatieprocessen wil ze graag vormgeven op basis van gelijkwaardigheid en samenwerking – in de planologische theorie ook wel gevat onder de noemer 'collaboratieve planning' (zie bijvoorbeeld Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). Zo heeft ze een experiment opgezet om bewonersparticipatie op basis

van gelijkwaardigheid en samenwerking te bevorderen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a). Eén van de redenen hiervoor is dat ze een verschuiving waarneemt van inspraak naar samenspraak. “Deze verschuiving vraagt een andere manier van denken, handelen en (samen)werken, zowel voor instellingen als voor bewoners” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009a: 7). Wanneer echter wordt gekeken naar de praktijk van het krachtenbeleid dan wordt bewonersparticipatie vaker niet dan wel op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid vormgegeven (zie bijvoorbeeld Van Hulst e.a., 2008; hoofdstuk 3). Dit herbergt een dilemma. Is het wijs om mee te gaan met de wens van het kabinet of is het verstandig om de ervaringen van professionals die dagelijks met hun voeten in de klei staan leidend te laten zijn? De vraag is dan ook:

Is bewonersparticipatie te baseren op samenwerking en gelijkwaardigheid en zo ja, leidt dit tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken?

Wanneer een positief antwoord kan worden geformuleerd op deze hoofdvraag dan is het mogelijk om de lokale participatiepraktijken te stimuleren op basis van de uitgangspunten van collaboratieve planning. Wanneer het antwoord negatief is, is het verstandiger om een alternatieve participatiestrategie te ontwikkelen en toe te passen.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen gesteld:

- 1 *Wat bedoelt de beleidsmaker met een krachtwijk?*
- 2 *Wat is sociale weerbaarheid?*
- 3 *Wat stelt buurtgemeenschappen in staat om weerbaar te zijn?*
- 4 *Is bewonersparticipatie noodzakelijk wanneer het stimuleren van weerbaarheid het doel is?*
- 5 *Hoe kan bewonersparticipatie het beste worden vormgegeven om weerbaarheid te bevorderen?*
- 6 *Onder welke condities stimuleren collaboratieve participatieprocessen sociale weerbaarheid in probleemwijken?*
- 7 *Zijn bewoners bereid en bekwaam om deel te nemen in wijkgerichte collaboratieve participatieprocessen?*
- 8 *Hoe geven professionals de relatie met bewoners vorm in het uitvoeren van interventies, plannen en projecten?*
- 9 *Wat zijn de redenen waarom de relatie met bewoners wordt vormgegeven zoals ze wordt vormgegeven?*
- 10 *Welke van deze werkwijzen leiden tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken en welke niet? En waarom?*

1

Weerbaarheid als het vermogen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven*[Zie hoofdstuk 4]*

Als buurtgemeenschappen worden gezien als complex adaptieve systemen dan hebben ze een bepaalde mate van autonomie. Ze zijn in staat om zichzelf te organiseren zonder dat hier externe sturing of interne centrale controle voor nodig is (vgl. Anderson, 2002; Skår, 2003). Dit betekent niet dat er geen externe sturing of interne centrale controle kan worden uitgeoefend, maar dat de organisatie van het systeem zichzelf in stand kan houden door lokale en contextafhankelijke interacties tussen de componenten van het systeem in kwestie (Anderson, 2002; Heylighen, 2001; Skår, 2003).

In het proces van zelforganisatie zijn minimaal drie mechanismen aan het werk: circulaire causaliteit, emergentie en adaptatie. Circulaire causaliteit houdt in dat bewoner A invloed heeft op bewoner B, dat bewoner B vervolgens weer invloed heeft op bewoner A, et cetera (vgl. Arshinov & Fuchs, 2003; Walldrop, 1992). Deze circulaire causaliteit kan zichzelf versterken – positieve feedback (Byrne, 1998; Meadows, 1999) – of zichzelf juist afzwakken – negatieve feedback (Budanov & Savicheva, 2003; Heylighen, 2002). In probleemwijken zijn relatief veel van deze feedbackrelaties aanwezig (vgl. Heylighen, 2001), waardoor het moeilijk is om effecten van interventies te voorspellen.

Het tweede mechanisme in zelforganisatie is dat feedbackrelaties tussen bewoners op het microniveau kunnen leiden tot emergente eigenschappen op het macroniveau, zoals een buurtcultuur (vgl. Goldstein, 1999; Prigogine, 1997). Als deze emergente eigenschappen ontstaan, hebben ze een conditionerende werking op de elementen van het microniveau (Haken e.a., 1995; Kaufman & Clayton, 2006; Luhmann, 1995). De manier waarop bewoners samenleven als buurtgemeenschap – ‘de buurtcultuur’ – bepaalt mede de manier waarop bewoners zich naar elkaar gedragen (Reijndorp,

2004). Dit betekent echter niet dat de buurtcultuur bepaalt wat er gebeurt. Bewoners hebben immers een eigen identiteit en hun sociale leven is niet beperkt tot de buurt: er is sprake van een ‘geneste hiërarchie’ waarin het hogere schaalniveau een conditionerende invloed heeft op lagere schaalniveaus en lagere schaalniveaus op hun beurt een innoverende invloed hebben op hogere schaalniveaus (vgl. Holling e.a., 2002; Simon, 1974).

Waar circulaire causaliteit en emergentie in het systeem zelf plaatsvinden, gaat adaptatie over de relatie van het systeem met zijn omgeving (Holland, 1992). Complex adaptieve systemen zijn open systemen die continu informatie, betekenissen en energie uitwisselen met hun omgeving (Nicolis & Prigogine, 1977). Ze worden continu geprikkeld door veranderingen in hun directe omgeving (Batty, 2010). Ondanks deze prikkels zijn ze in staat om zichzelf te handhaven. Dit wordt ook wel adaptatie genoemd (Holland, 1995). Wanneer de omgeving verandert, verandert een complex adaptief systeem zijn interne structuur om te kunnen blijven bestaan (Byrne, 1998; Holland, 1995; Walldrop, 1992). Hoe beter aangepast, hoe groter de kans op ‘overleven’ (Holland, 1992; 1995). Oftewel: hoe beter in staat om verstoringen uit de omgeving te neutraliseren of te absorberen, hoe groter de kans op een buurtsamenleving zoals de buurtgemeenschap dit wenst. Dit is een continu ‘co-evolutionair’ proces (Levin, 1998; Lewin & Volberda, 1999): veranderingen in de omgeving zorgen voor veranderingen in het systeem, wat weer zorgt voor veranderingen in de omgeving, et cetera.

Op basis van de inzichten uit het complexiteitsdenken kan weerbaarheid van buurtgemeenschappen dan ook worden gedefinieerd als het vermogen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te blijven (vgl. Gunderson & Holling, 2002; Walker e.a., 2002). Ze passen zich elke keer opnieuw aan aan hun veranderende omgeving, maar ze behouden hierbij hun functionele organisatie, identiteit en plaats in de globale orde omdat ze in staat zijn om zichzelf te organiseren.

2

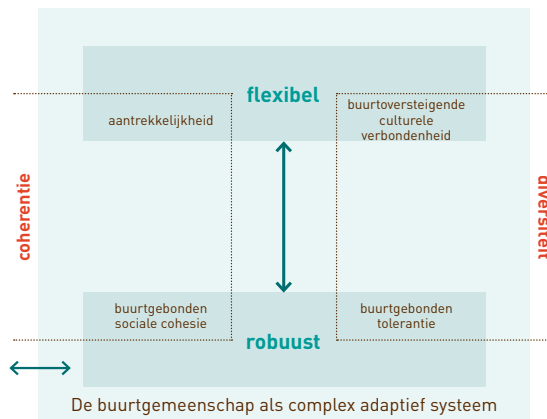
Weerbaarheid is gebaseerd op 4 condities

[Zie hoofdstuk 5]

Om zelforganiserend naar binnen te blijven, lijken buurtgebonden sociale cohesie en buurtgebonden tolerantie twee geschikte condities (zie hoofdstuk 5). Gezamenlijk zorgen ze voor een robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie als het uitoefenen van sociale controle en buurtactiegroepen kunnen ontstaan (zie figuur 10.1). Buurtgebonden sociale cohesie is de interne bindingskracht van een buurtgemeenschap en draagt bij aan een leefbare, vertrouwde en veilige buurt (zie bijvoorbeeld Kearns & Parkinson, 2001; Reijndorp, 2004). Deze 'kleefkracht' is onder meer afhankelijk van de sociale relaties die bewoners met elkaar hebben en de mate waarin er sprake is van consensus over de buurtcultuur. Buurtgebonden tolerantie is de mate waarin er sprake is van een sociaal klimaat waarin ruimte is voor andersdenkenden. Dit vraagt om bewoners die

zich niet teveel met elkaar bemoeien, maar om bewoners die een werkbare balans vinden tussen afstand houden en er voor elkaar zijn wanneer dit nodig is (zie ook Crow e.a., 2002; Lammerts & Van Wonderen, 2008; Reijndorp, 2004).

Om adaptief naar buiten te blijven, lijken buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid twee belangrijke condities te zijn (zie hoofdstuk 5). Gezamenlijk zorgen ze voor flexibiliteit die noodzakelijk is voor buurtgemeenschappen om zich aan hun directe omgeving aan te passen (zie figuur B.1). Buurtoverstijgende culturele verbondenheid is de mate waarin de buurtgemeenschap is verbonden met de pluriforme samenleving. Het zorgt er als het ware voor dat de diversiteit in leefstijlen, culturen, normen, waarden en gewoonten in de buitenwereld naar binnen wordt gehaald. Dit draagt enerzijds bij aan het voorkomen van interne gerichtheid (Field, 2008; Putnam, 2000) en anderzijds geven buurtoverstijgende sociale relaties toegang tot (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën die in het buurtnetwerk zelf niet voorhanden zijn



Figuur B.1 Weerbaarheid van buurtgemeenschappen als het vermogen om zelforganiserend naar binnen en adaptief naar buiten te zijn (gebaseerd op De Roo, 2012).

Uitleg Uniformiteit en diversiteit refereren aan het begrippenpaar 'orde' en 'chaos'. Uniformiteit drukt de 'orde' uit waarmee het systeem contextueel verbonden is. Diversiteit drukt de 'chaos' uit waaraan het systeem gerelateerd is. Flexibel refereert aan de mate van adaptief vermogen, terwijl robuust verwijst naar de mate van zelforganiserend vermogen. Voor de overige termen zie de tekst.

(vgl. Gee, 2002 in Field, 2008). Aantrekkelijkheid refereert aan de positie van een buurt in de buurtenhiërarchie en wordt bepaald door het samenspel tussen onder andere de aard en kwaliteit van de woningvoorraad, de sociale samenhang, de veiligheid en de locatie van de buurt. Aantrekkelijkheid is een belangrijke factor in verhuisbewegingen (Bolt e.a., 2008; Hortulanus, 1995; Koopman, 2007) en daarmee van invloed op het potentieel van het buurt-netwerk.

De vier condities – buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, buurtoverstijgende culturele verbondenheid en aantrekkelijkheid van de buurt – maken het enerzijds mogelijk dat het aanwezige potentieel op het microniveau – de competenties, vaardigheden, zienswijzen en kennis die individuele buurtbewoners bezitten – kan worden verbonden op het mesoniveau van de buurt. Anderzijds maken ze het mogelijk dat het palet aan competenties, vaardigheden, zienswijzen en kennis divers blijft als gevolg van ‘voeding’ vanuit de buitenwereld. Een divers palet aan (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën draagt ertoe bij dat complementaire combinaties gemakkelijker te maken zijn en dat (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën gemakkelijker te vervangen zijn wanneer de gebruikte oplossingsstrategie niet toereikend is om het collectief ervaren buurtprobleem op te lossen (vgl. De Roo, 2012).

3

Collaboratieve planning als de weg voorwaarts om sociale weerbaarheid te stimuleren?

(zie hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7, paragraaf 1)

Bewonersparticipatie lijkt gegeven de vele voordelen een noodzakelijke voorwaarde om weerbaarheid in probleemwijken te stimuleren. Zo kan de effectiviteit van het beleid worden vergroot (zie bijvoorbeeld Abelson e.a., 2003; Akkerman e.a., 2004; Edelenbos e.a., 2005; Hajer e.a., 2001; Rowe & Frewer, 2000), maar ook de legitimiteit door een groter draagvlak (zie bijvoorbeeld Duineveld & Beunen, 2006; Edelenbos, 2001; Rowe & Frewer, 2000; Woltjer, 2002). Daarnaast kan bewonersparticipatie bijdragen aan het stimuleren van ontwikkelingsgerichte doelstellingen als sociale cohesie (Mandarano, 2009; Rohe, 2004) en empowerment van buurtgemeenschappen en bewoners (Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999a). De vraag lijkt dan ook veel meer te zijn hoe bewonersparticipatie het beste kan worden vormgegeven.

Wanneer wordt afgegaan op de heersende paradigma's in de planologische theorie en de potentiële opbrengsten van collaboratieve planning dan lijken participatieprocessen gebaseerd op gelijkwaardigheid en samenwerking de weg voorwaarts (zie bijvoorbeeld Allmendinger, 2002a; Fischler, 2000; Innes, 1995). Deze collaboratieve participatieprocessen zijn gebaseerd op de vier uitgangspunten van authentieke dialogen: (1) inclusiviteit en openheid van het planningsproces, (2) uitspraken op basis van begrijpelijkheid, oprechtheid, legitimiteit en feitelijkheid, (3) een logica gebaseerd op het betere argument, en (4) het bereiken van consensus (zie bijvoorbeeld Forester, 1989; Healey, 2006; Innes & Booher, 2010; Sager, 2009).

Wat betekent het nu voor de vier condities die in deze studie worden voorgesteld om weerbaarheid van buurtgemeenschappen te stimuleren, wanneer we deze condities verbinden met collaboratieve participatie-

processen? Collaboratieve planning kan buurtgebonden sociale cohesie bevorderen doordat het proces enerzijds kan resulteren in consensus over de buurtcultuur (Healey, 2006; Innes & Booher, 2003; 2010) en anderzijds nieuwe sociale relaties en sociaal kapitaal kan genereren die ook stand houden nadat het planningsproces beëindigd is (Gunton & Day, 2003; Innes & Booher, 2003; Mandarano, 2009). Buurtgebonden tolerantie kan worden bevorderd doordat deelnemende actoren vrijheid van spreken hebben (zie bijvoorbeeld Habermas, 1997) en authentieke dialogen streven naar wederzijds begrip tussen de deelnemende partijen (Forester, 1989; Sager, 2009). Buurtoverstijgende culturele verbondenheid kan worden bevorderd wanneer niet-buurtgebonden professionals hun kennis en kunde inbrengen in het planningsproces. Het is echter te verwachten dat buurtoverstijgende culturele verbondenheid nauwelijks wordt gestimuleerd: het gaat in het wijkbeleid immers om het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Aantrekkelijkheid, ten slotte, kan gedeeltelijk worden bevorderd door collaboratieve participatieprocessen (zie hoofdstuk 7, paragraaf 1.2). Enerzijds kunnen enkele aspecten zoals een sociaal klimaat met ruimte voor andersdenkenden tijdens het proces worden gestimuleerd (zie boven). Anderzijds kunnen de uitkomsten van collaboratieve processen en de vervolgacties die hieruit voortvloeien van invloed zijn op de mate van aantrekkelijkheid – denk bijvoorbeeld aan fysieke herstructurering.

Collaboratieve participatieprocessen kunnen ook een positieve invloed hebben op het potentieel aan (bouwblokken voor) oplossingsstrategieën dat in een buurtnetwerk aanwezig is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 1.3). Enerzijds kan dit op indirecte wijze wanneer de uitkomst van een collaboratief proces projecten bevat die gericht zijn op het empoweren van buurtbewoners. Anderzijds kunnen collaboratieve participatieprocessen de deelnemende bewoners empoweren, zowel collectief als individueel (Agger & Löfgren, 2008; Innes & Booher, 1999a). Door deel te nemen leren de individuele

participanten nieuwe vaardigheden, gezichtspunten en competenties (Innes & Booher, 2010; Maginn, 2007; Van Buuren & Edelenbos, 2005) en als collectief leren ze gezamenlijk nieuwe oplossingsstrategieën (Healey, 2006; Innes & Booher, 2010).

Hoewel collaboratieve participatieprocessen in theorie een bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van sociale weerbaarheid, is de cruciale vraag of collaboratieve participatieprocessen passen bij de context van en het detail in probleemwijken. Reden hiertoe is dat buurtgemeenschappen niet zonder meer voldoen aan het ideale beeld van collaboratieve planning. Niet alle buurtgemeenschappen en bewoners zijn bereid en / of bekwaam om op basis van de voorwaarden van collaboratieve planning deel te nemen aan het participatieproces (zie hieronder).

4

Collaboratieve planning is niet altijd wenselijk

(zie hoofdstuk 7, paragrafen 2 en 3)

De vraag of collaboratieve planning past bij de context van en het detail in probleemwijken is ondermeer bestudeerd door te onderzoeken of collaboratieve participatieprocessen wenselijk zijn in het licht van de doelstelling van het krachtwijkenbeleid. Hiertoe zijn drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid gedefinieerd (zie hieronder). Voor elk van deze vormen is beargumenteerd in hoeverre collaboratieve participatieprocessen passen bij deze ideaaltypische situaties.

Drie vormen van weerbaarheid

Aan de hand van Adler's leefstijlentypologie (zie bijvoorbeeld Ansbacher & Ansbacher, 1965; Broh, 1979; Kannarkat & Bayton, 1979) zijn drie vormen van weerbaarheid gedefinieerd, te weten: beperkt weerbaar, sociaal weerbaar en asociaal weerbaar (zie figuur B.2, pagina 289). Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn niet in staat om ervaren buurtproblemen op te lossen. Sociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn in staat om ervaren buurtproblemen op te lossen binnen de bestaande maatschappelijke conventies. Asociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn ook in staat om ervaren buurtproblemen op te lossen, maar doen dit buiten de bestaande maatschappelijke conventies.

Kansen voor en beperkingen van collaboratieve planning bij beperkte weerbaarheid

Beperkt weerbare buurtgemeenschappen zijn te karakteriseren als gemeenschappen waar een robuuste basis ontbreekt van waaruit vormen van zelforganisatie kunnen ontstaan. Hier ontbreekt buurtgebonden sociale cohesie: ze zijn 'vreemden' voor elkaar. In plaats van sociale contacten in de buurt hebben bewoners meestal buurtoverstijgende sociale relaties (vgl. Blokland, 2008; Bolt & Torrance, 2005; Völker, 1999). Hierdoor is er sprake van buurtgebonden

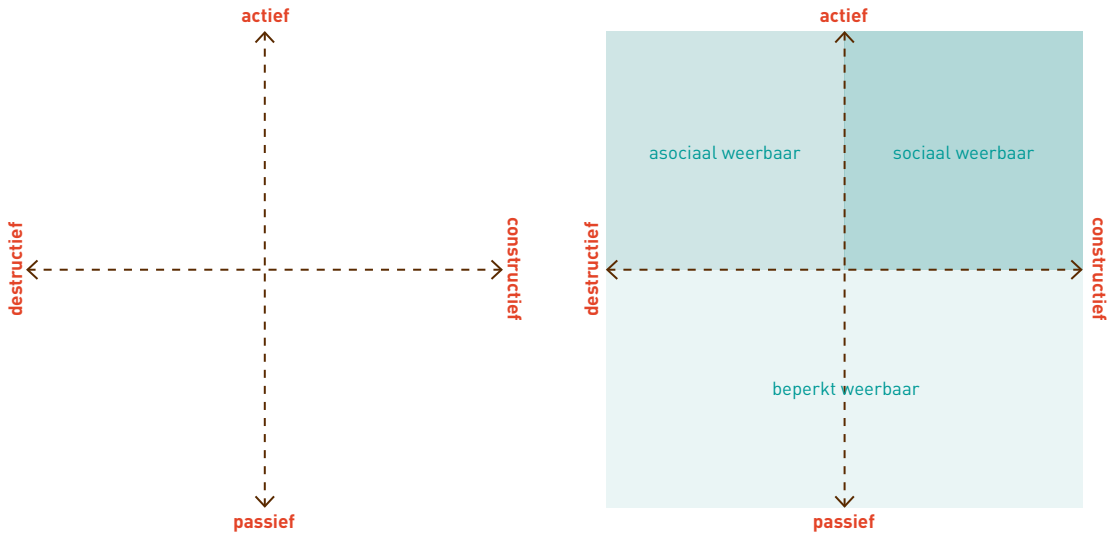
tolerantie en buurtoverstijgende culturele verbondenheid.

Collaboratieve participatieprocessen kunnen hier bijdragen aan het stimuleren van weerbaarheid doordat ze bewoners bij elkaar brengen. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Dit is enerzijds het geval wanneer buurtgebonden vormen van sociale cohesie zich zonder professionele hulp ontwikkelen, zoals vaak het geval is in nieuwbouwwijken (vgl. Welling, 2009). Het toepassen van collaboratieve planning kan dan zelfs contraproductief werken omdat het *free rider* gedrag in de hand kan werken (vgl. Kleinhans & Bolt, 2010). Het faciliteren van bewonersinitiatieven lijkt in deze gevallen verstandiger. Anderzijds kan het ontbreken van 'voldoende' diversiteit in competenties ertoe leiden dat het bij elkaar brengen van bewoners ontoereikend is. Deze competenties zijn immers bouwblokken voor oplossingsstrategieën bij collectief ervaren buurtproblemen. Aanvullende interventies gericht op competenties lijken in dat geval dan ook noodzakelijk te zijn.

Kansen voor en beperkingen van collaboratieve planning bij sociale weerbaarheid

Sociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn te karakteriseren als gemeenschappen die zowel een robuuste basis als voldoende flexibiliteit hebben om ervaren buurtproblemen op te lossen. Buurtbewoners hebben zowel sociale relaties binnen als buiten de buurt. Buurtbewoners zijn geen 'vreemden' meer voor elkaar maar 'vertrouwde vreemden' (vgl. Blokland, 2006; Reijndorp, 2004). Dit betekent niet dat ze de deur bij elkaar platlopen, maar eerder dat er kleine instrumentele diensten worden uitgewisseld en dat er dagelijkse praatjes worden gehouden over het weer of een gebeurtenis of situatie in de wijk (Blokland, 2008; Lupi e.a., 2007; Völker, 1999). Het resultaat is dat er enerzijds een werkbare balans is gevonden tussen afstand houden en er voor elkaar zijn wanneer dat nodig is (vgl. Crow e.a., 2002) en anderzijds dat er een buurtcultuur is ontwikkeld met ongeschreven regels hoe bewoners met elkaar en de publieke ruimte omgaan.

Collaboratieve participatieprocessen lijken



Figuur B.2 Drie ideaaltypische weerbaarheidsvormen van buurtgemeenschappen naar de dimensies actief-passief en destructief-constructief [Gebaseerd op de leefstijlentypologie van Adler [zie bijvoorbeeld Ansbacher & Ansbacher, 1965; Broh, 1979; Kannarkat & Bayton, 1979]]

Uitleg De dimensie actief-passief refereert aan de intensiteit van het gedrag. Deze dimensie verwijst naar de robuuste basis van waaruit vormen van zelforganisatie mogelijk zijn. Als buurtgemeenschappen actief worden wanneer ze een probleem ervaren, ondernemen ze actie om het gepercipieerde probleem op te lossen. Ze zijn dan weerbaar: ze bezitten zelforganiserend vermogen ten aanzien van het ervaren probleem. Wanneer buurtgemeenschappen (in hun uiterste vorm) niet in staat zijn om op dusdanige wijze actief te worden om het ervaren buurtprobleem aan te pakken, worden ze gedefinieerd als 'beperkt weerbaar'. Ze blijven als het ware passief ten aanzien van het buurtprobleem²⁴. De dimensie constructief-destructief geeft als het ware de richting van het gedrag weer. De dimensie refereert aan de bestaande maatschappelijke conventies – een onderdeel van de mate van adaptiviteit. Deze dimensie geeft ons dan ook informatie over de wenselijkheid van de acties die ondernomen worden om de ervaren buurtproblemen aan te pakken. Wanneer buurtgemeenschappen op constructieve wijze het ervaren buurtprobleem aanpakken, worden ze gedefinieerd als 'sociaal weerbaar'. De collectieve acties die dit type buurtgemeenschappen ondernemen vallen binnen de bestaande maatschappelijke conventies. Wanneer buurtgemeenschappen op destructieve wijze actief worden, worden ze gedefinieerd als 'asociaal weerbaar'. Ze bezitten weliswaar zelforganiserend vermogen om het ervaren buurtprobleem aan te pakken, maar doen dit op manieren die buiten de bestaande (on)geschreven maatschappelijke normen vallen.

in dergelijke situaties overbodig te zijn omdat er al sprake is van sociaal weerbare buurtgemeenschappen. Dit is echter niet altijd het geval. Wanneer deze buurtgemeenschappen evolueren richting een constellatie die kan worden gekarakteriseerd als beperkt of asociaal weerbaar, kan collaboratieve planning van waarde zijn omdat het bewoners bij elkaar

brengt. Wanneer de situatie neigt naar 'beperkt weerbaar' kunnen echter wel ondersteunende empowermentachtige interventies gericht op

²⁴ Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid dat buurtgemeenschappen bewust passief blijven. In dit geval geeft hun gedrag geen aanwijzingen over de vraag of ze in staat zijn om het ervaren buurtprobleem op te lossen.

competenties noodzakelijk zijn. Als de buurtgemeenschap evolueert richting asociale weerbaarheid kunnen naast deze empowermentachtige interventies ook fysieke en/of repressieve interventies een bijdrage leveren.

Kansen voor en beperkingen van collaboratieve planning bij asociale weerbaarheid

Asociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn te karakteriseren als gemeenschappen die tot op zekere hoogte een robuuste basis hebben maar onvoldoende flexibel zijn om buurtproblemen binnen de heersende bestaande maatschappelijke conventies op te lossen. Bij deze buurtgemeenschappen is sprake van interne gerichtheid. In plaats van 'vertrouwde vreemden' is er sprake van 'vertrouwen' binnen een verwijderde of op afstand staande omgeving. De buurt is hier als het ware synoniem met het sociale leven als gevolg van veel buurtgebonden en weinig buurtoverstijgende sociale relaties (vgl. Aldrige e.a., 2002; Butler, 2003; Hipp & Perrin, 2006). Mede als gevolg hiervan is er sprake van een sterke buurtgebonden sociale cohesie, maar een geringe mate aan buurtgebonden tolerantie, aantrekkelijkheid en buurtoverstijgende culturele verbondenheid. Asociaal weerbare buurtgemeenschappen zijn (nog steeds) in staat om ervaren problemen op te lossen. De oplossingsrichting ligt echter vaak buiten de bestaande maatschappelijke conventies als gevolg van een gebrekkig buurtoverstijgend sociaal netwerk.

Collaboratieve participatieprocessen lijken hier niet wenselijk. Reden hiervoor is dat het waarschijnlijk is dat collaboratieve planning de interne gerichtheid van de buurtgemeenschap versterkt omdat dergelijke participatieprocessen in de context van de wijkaanpak buurtgebonden vormen van cohesie stimuleren en de complementariteit en compatibiliteit van competenties die in dat buurtnetwerk aanwezig zijn versterken. Om de interne gerichtheid te doorbreken, lijkt het in deze fase verstandiger om in te zetten op repressieve en fysieke interventies, empowermentachtige interventies gericht op competenties en interventies gericht op buurtoverstijgende sociale relaties. Hierbij

kan collaboratieve planning overigens wel een rol spelen zolang ze niet beperkt blijft tot het schaalniveau van de buurt.

Conclusie: collaboratieve participatieprocessen zijn niet altijd van waarde

Collaboratieve participatieprocessen kunnen van waarde zijn in het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken, maar afhankelijk van de situatie kunnen ze ook niet effectief of zelfs contraproductief zijn. Professionals doen er dan ook verstandig aan om eerst te onderzoeken welke vorm van weerbaarheid aanwezig is in de buurt en in welke richting deze zich ontwikkelt.

5

Collaboratieve planning is niet altijd mogelijk

(zie hoofdstuk 7 paragraaf 4 en hoofdstuk 8)

Naast dat collaboratieve participatieprocessen niet in alle situaties even wenselijk zijn, zijn ze ook niet in alle situaties mogelijk. Eén van de redenen hiervoor is dat bereidheid en bekwaamheid van bewoners om te participeren twee fundamentele basiscondities zijn voor participatieprocessen (Vreugdenhil-Jager, 2011). Zo zijn bewoners vrij om al dan niet deel te nemen aan een participatieproces (Callahan, 2007). Wanneer zij niet bereid zijn om te participeren, heeft een participatieproces geen kans van slagen. Juist deze bereidheid om te participeren in wijkgerelateerde planningsprocessen lijkt steeds meer af te nemen omdat de buurt er steeds minder toe doet als gevolg van buurt-overstijgende processen die van invloed zijn op individuele bewoners. Denk hierbij bijvoorbeeld aan technologische, sociale, culturele en economische ontwikkelingen (zie bijvoorbeeld Bolt & Torrance, 2005; Forrest & Kearns, 2001,

Hilbers e.a., 2004; Van der Linde, 2007; Van der Ploeg, 2001).

Naast de bereidheid om te participeren, moeten bewoners ook bekwaam zijn om op basis van samenwerking en gelijkwaardigheid deel te nemen aan het participatieproces. Hoewel er voor veel bekwaamheidsvraagstukken oplossingen zijn gevonden (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Margerum, 2002a), is het de vraag of bewoners (en andere partijen) in staat zijn om hun eigen belang te verbinden met het algemene belang (Elster, 1997). Het is echter de vraag of bewoners(groepen) met die intentie naar de overlegtafel komen. Daarnaast is het vermogen om samen te werken op basis van gelijkwaardigheid en 'het betere argument' een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een collaboratief proces. In de planologische theorie wordt dit vermogen de laatste tijd steeds meer in twijfel getrokken. Strijd over en strategisch handelen naar belangen, betekenis en waarden worden in toenemende mate als onoverkomelijk gezien in participatieprocessen (zie bijvoorbeeld Gunder, 2003; Hillier, 2002; Pløger, 2004).

Dat collaboratieve participatieprocessen

	Nooit	Bijna Nooit	Soms	Vaak	Heel vaak
Bent u het afgelopen jaar actief geweest in buurt- /wijkprojecten om de leefbaarheid en veiligheid van uw buurt/wijk te verbeteren?	47.8	16.2	22.6	6.1	7.2
<hr/>					
	Zeker niet	Waarschijnlijk niet	Misschien	Waarschijnlijk wel	Zeker wel
Bent u bereid om in de nabije toekomst actief te worden in buurt- / wijkprojecten om de leefbaarheid en veiligheid van uw buurt/wijk te verbeteren?	10.3	19.7	41.2	18.1	10.8

Tabel B.1 Participatie van bewoners in buurt- / wijkprojecten (in percentages) onderscheiden naar het daadwerkelijke participatiegedrag en de bereidheid om te participeren.

niet altijd mogelijk zijn, is ook één van de uitkomsten van een schriftelijke enquête die is gehouden in de vijf Arnhemse probleemwijken (n=856, respons: 17.1%). De overgrote meerderheid van de bewoners participeert niet en is ook niet bereid om in de nabije toekomst te participeren in buurt- en wijkprojecten om de leefbaarheid en veiligheid van zijn buurt te verbeteren.

Redenen om al dan niet te participeren, worden waarschijnlijk niet gevonden in de mate waarin bewoners hun buurt karakteriseren in termen van gemeenschapswaarden en wederzijds vertrouwen. De antwoorden op de bijbehorende stellingen wijken niet fundamenteel af wanneer bewoners die wel (bereid zijn te) participeren worden vergeleken met bewoners die niet (bereid zijn te) participeren. Buurtbinding is wel een reden om te participeren. Vergeleken met bewoners die niet participeren, geven bewoners die wel (bereid zijn te) participeren aan dat ze gericht zijn op de buurt en dat hun sociale leven zich afspeelt in de buurt. Ook het collectieve belang, het plezier dat men heeft in het participeren en de sociale druk van medebuurtbewoners zijn redenen om deel te nemen. Bewoners die (bereid zijn te) participeren zeggen dat ze bewonersparticipatie als positief evalueren, meer sociale druk voelen van medebewoners om te participeren, dit doen vanuit het collectieve belang en dat individualistische belangen geen rol spelen. Bewoners die niet participeren, zien participatie als iets negatiefs. Dit wil niet zeggen dat ze nooit zullen participeren: wanneer het eigen belang of de eigen interesse groot is, zo geven ze aan, zullen ze wel deelnemen.

Eén van de consequenties van deze bevindingen is dat participatie in wijkgerichte processen een structurele blinde vlek heeft. Een specifieke groep bewoners kiest er bewust voor om niet te participeren in wijkgerichte processen. Deze groep vertegenwoordigt de meerderheid van de wijkbevolking. Slechts een kleine groep is bereid om te participeren. Eén van de gevolgen is dat het onmogelijk wordt om alle belanghebbenden aan tafel te krijgen, terwijl dit één van de fundamentele

voorwaarden is voor het slagen van een collaboratief participatieproces (zie Healey, 2006; Innes & Booher, 2010). Bewoners kunnen immers niet worden gedwongen om deel te nemen (Callaghan, 2007).

Wanneer op basis van de huidige constellatie toch wordt besloten om bewonersparticipatie te baseren op samenwerking en gelijkwaardigheid, wordt een stem gegeven aan een selectief gedeelte van de wijkbevolking. Zijn zij in staat om ook de mening van de niet-participanten te vertegenwoordigen? Hoewel deze groep zegt vanuit het collectieve belang te participeren, zijn hier vraagtekens bij te zetten. Vanuit de groepspsychologie is er bewijs dat collectivistische redenen om te participeren instrumentele doelen zijn om het eigen belang veilig te stellen (zie Batson e.a., 2007). Zo bezien zijn ook voor de groep die wel participeert individualistische motieven de ware reden om al dan niet te participeren. Bijkomend probleem is dat juist vanwege de structurele scheve representatie alleen het buurtgebonden sociale kapitaal en het culturele kapitaal van bewoners die hun sociale leven in de buurt hebben wordt gestimuleerd, terwijl dit niet gebeurt voor de bewoners die hun sociale leven buiten de buurt hebben of tussen de twee groepen. Eén van de gevolgen kan zijn dat er spanningen ontstaan tussen de bewoners die wel en niet participeren. Het zelforganiserende vermogen van de buurt om problemen op te lossen wordt in deze gevallen dan ook eerder verzwakt dan versterkt.

Gegeven de huidige trends is het waarschijnlijk dat de *structurele* selectiviteit in wijkgerichte participatieprocessen groter wordt, waardoor de kans op de hierboven genoemde negatieve effecten van collaboratieve participatieprocessen toeneemt. Hoewel het zijn van een 'goede buur' en het zich hiernaar gedragen voor een groot gedeelte van de bevolking een belangrijke activiteit blijft (Guest & Wierzbicki, 1999), neemt deze configuratie van gedrag en houding langzaam af (De Hart, 2002; Forrest & Kearns, 2001; Guest & Wierzbicki, 1999), terwijl sociale participatie buiten de buurt – op basis van leefstijlen – juist toeneemt (Duyvendak & Hurenkamp, 2004; Forrest & Kearns, 2001; Henning & Lieberg, 1996).

Concluderend kan dan ook worden gesteld dat collaboratieve participatieprocessen, zelfs als ze wenselijk zouden zijn, niet altijd mogelijk zijn. Sterker nog: er zijn gereede twijfels of bewoners (en andere partijen) wel in staat zijn om hun eigen belang te koppelen aan het collectieve belang en of bewoners (nu en in de nabije toekomst) bereid zijn om deel te nemen aan wijkgerichte participatieprocessen.

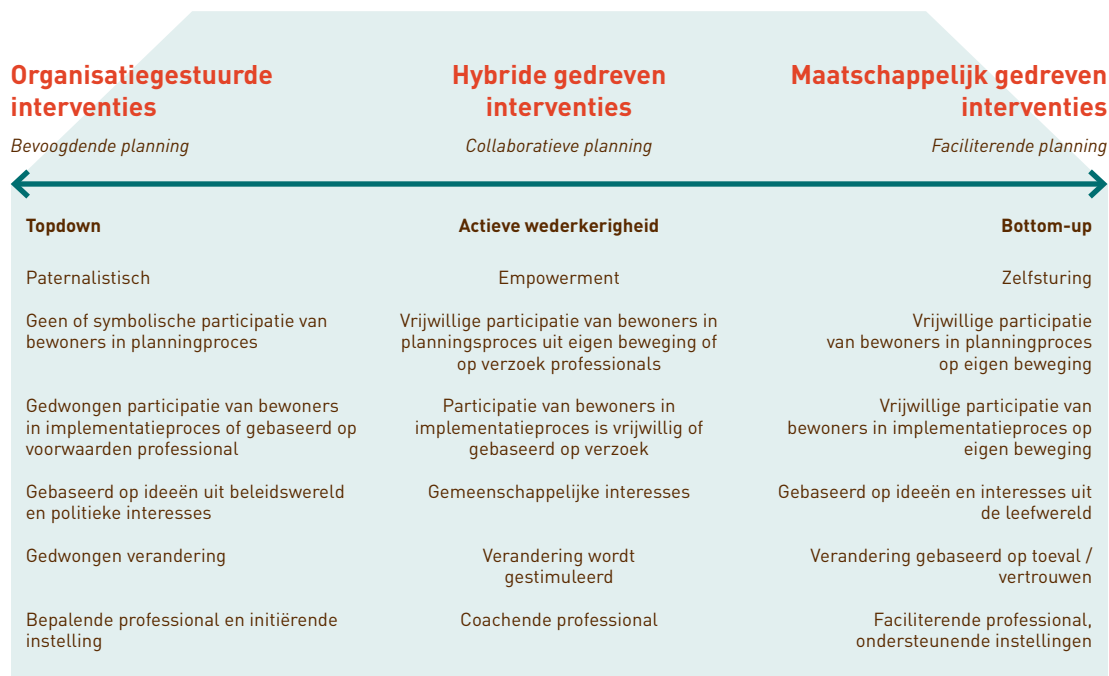
6

Voorbij collaboratieve planning: naar een strategie waarin participatie continu opnieuw wordt vormgegeven op basis van de huidige vorm van weerbaarheid

(zie hoofdstuk 6, paragraaf 1 en hoofdstuk 9)

Hoewel collaboratieve participatieprocessen niet altijd even wenselijk en mogelijk zijn, lijkt participatie in wijkgerichte planningsprocessen echter wel een noodzakelijke voorwaarde voor het stimuleren van sociale weerbaarheid (zie paragraaf 3, hierboven). Het lijkt dan ook verstandig om op zoek te gaan naar een alternatieve participatiestrategie. Dit is gedaan door uitvoerende professionals te bevragen in 38 semi-open interviews en de bevindingen uit deze interviews in 4 interactieve workshops voor te leggen. Deze bevindingen werden met herkenning en enthousiasme ontvangen door zowel professionals in uitvoerende als bestuurlijke functies.

In de praktijk van het Arnhemse kracht-wijkenbeleid worden drie sturingsmodellen gehanteerd om de relatie met bewoners vorm te geven: organisatiegestuurd, hybride gedreven en maatschappelijk gedreven interventies, plannen en projecten. Met organisatiegestuurde interventies – ook wel gedefinieerd als bevoogdende planning – wordt geprobeerd om gedragsverandering bij bewoners af te dwingen. Met hybride gedreven interventies – ook wel gedefinieerd als collaboratieve planning – wordt geprobeerd om gedragsverandering bij bewoners te stimuleren. Met maatschappelijk gedreven interventies – ook wel gedefinieerd als faciliterende planning – is gedragsverandering bij bewoners gebaseerd op vertrouwen en toeval. De drie sturingsmodellen zijn hieronder (figuur B.3) weergegeven op een spectrum omdat er in de praktijk talloze tussenvormen mogelijk zijn. Tevens zijn enkele karakteristieken van de drie ideaaltypen weergegeven.

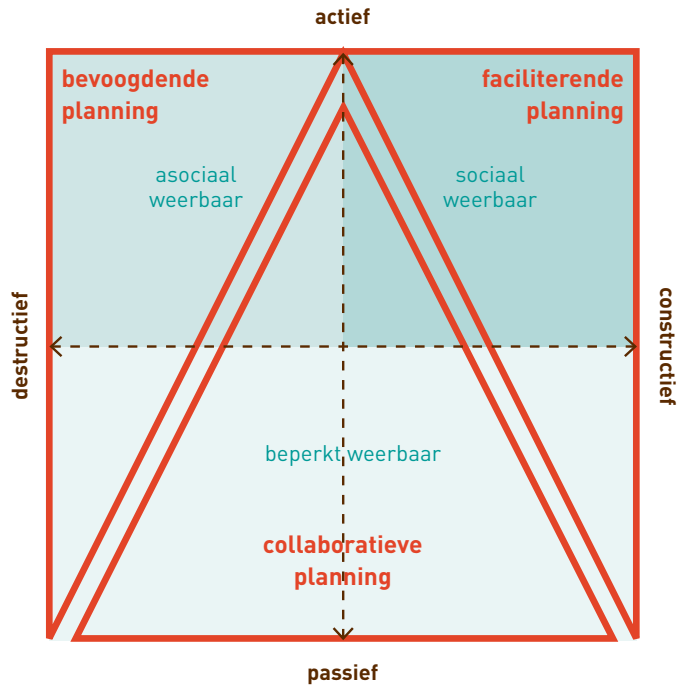


Figuur B.3 Drie sturingsmodellen om participatie van bewoners vorm te geven.

Deze drie sturingsmodellen lijken aardig te passen op de drie ideaaltypische vormen van weerbaarheid (zie figuur B.4, pagina 295). Een organisatiegestuurd sturingsmodel past het beste bij asociale vormen van weerbaarheid. Het gaat hier immers vaak om gedrag dat de wettelijke kaders ontstijgt, waardoor er een juridisch kader is om gedragsverandering af te dwingen. Bovendien leidt participatie op basis van vrijwilligheid hier vaak niet tot de gewenste gedragsverandering. Wanneer bewoners passief zijn of blijven bij het oplossen of voorkomen van problemen – beperkt weerbaar – is een hybride sturingslogica het meest effectief. Dwang is hier immers niet mogelijk omdat passief gedrag (meestal) inhoudt dat wettelijke normen niet worden overschreden. Faciliteren is in de meeste gevallen ook geen optie omdat bewoners vaak niet weten hoe ze het probleem op moeten lossen of voorkomen: ze blijven immers passief. Het stimuleren van het gewenste gedrag door een coachende professional is hier het meest effectief. Wanneer

bewoners sociaal weerbaar zijn is een maatschappelijk gedreven sturingswijze de beste optie. Zij zijn in staat om problemen op te lossen of te voorkomen binnen de wettelijke kaders en/of maatschappelijke normen en waarden. Bemoeienis van professionals ervaren zij vaak als betutteling en is dan ook niet effectief. Faciliteren is hier dan ook de beste optie. In de figuur hieronder zijn de drie sturingsmodellen gekoppeld aan de drie vormen van weerbaarheid.

Het gegeven dat sturing en mate van weerbaarheid verbonden zijn, maakt dat sociaal weerbare buurtgemeenschappen niet kunnen worden bereikt door toepassing van één van de sturingsmodellen. Alle drie de sturingsmodellen zijn nodig, zowel tegelijkertijd als in serieschakeling. De noodzaak om de drie sturingsmodellen tegelijkertijd toe te passen komt voort uit het gebiedsgericht interveniëren dan wel ruimtelijk kijken naar maatschappelijke processen. Het is immers aannemelijk dat er meerdere vormen van weerbaarheid in een



Figuur B.4 De ideaaltypische koppeling tussen vormen van weerbaarheid en sturingsmodellen bij het vormgeven van bewonersparticipatie.

probleemwijk aanwezig zijn. De noodzaak om te denken in trajecten van interventies – het serie-schakelen van sturingsmodellen – komt voort uit het dynamische karakter van weerbaarheid. Het ene type interventie maakt vaak een ander type interventie noodzakelijk omdat de vorm van weerbaarheid, bij succesvol interveniëren, is veranderd.

7

Conclusie: bewonersparticipatie is deels te baseren op samenwerking en gelijkwaardigheid, maar is onvoldoende voor het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken

In deze studie staat de vraag centraal of bewonersparticipatie is te baseren op samenwerking en gelijkwaardigheid en, indien dit mogelijk is, of dergelijke participatieprocessen leiden tot het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken.

Het antwoord op het eerste deel van de vraag is positief. Hoewel collaboratieve participatieprocessen in veel gevallen onwenselijk en onmogelijk zijn, kan worden gesteld dat op basis van de theorie – collaboratieve planning – en op basis van de praktijk – hybride gedreven sturingsmodellen – collaboratieve participatieprocessen mogelijk zijn.

Het antwoord op het tweede deel van de vraag is ook positief. Collaboratieve participatieprocessen kunnen immers in meer of mindere mate leiden tot het stimuleren van buurtgebonden sociale cohesie, buurtgebonden tolerantie, aantrekkelijkheid van de buurt en buurtoverstijgende culturele verbondenheid. Daarnaast kunnen deze participatieprocessen een positief effect hebben op (complementariteit en compatibiliteit van de aanwezige) competenties (in het buurtnetwerk). Tegelijkertijd, echter, zijn dergelijke participatieprocessen onvoldoende toereikend om sociale weerbaarheid te bevorderen in de context van het krachtwijkenbeleid. Participatieprocessen gebaseerd op samenwerking en gelijkwaardigheid zijn minder of niet geschikt wanneer bewoners (al) weerbaar zijn. Wanneer bewoners sociaal weerbaar zijn, kunnen ze inmenging van professionals ervaren als betutteling. Wanneer ze asociaal weerbaar zijn, kan collaboratieve participatie leiden tot het in stand houden of stimuleren van ongewenste maatschappelijke normen en gedragingen. Door een participatiestrategie te kiezen waarbij de vorm van

bewonersparticipatie afhankelijk is van de vorm van weerbaarheid, wordt het mogelijk om doelgerichter sociale vormen van weerbaarheid te stimuleren.

VRIJHEID, GELIJKWAARDIGHEID & BEVOOGDING

Zelforganisatie van burgers staat vandaag de dag stevig in de politieke belangstelling. Waar, enigszins gechargeerd, in de verzorgingsstaat professionals zorg dragen voor het welzijn van burgers, dienen diezelfde burgers in de huidige 'participatiesamenleving' zelfredzaam te zijn en zorg te dragen voor elkaar. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel gemeenten en instellingen experimenteren hoe zelforganisatie van burgers kan worden gestimuleerd. Onder de noemer van weerbaarheid staat dit vraagstuk centraal in deze studie. Met de buurtgemeenschap en het krachtwijkenbeleid als voorbeeld wordt een antwoord gegeven op vragen als: Wat is weerbaarheid? Waarin kunnen professionals interveniëren om weerbaarheid te bevorderen? Hoe moeten professionals de relatie met bewoners vormgeven om weerbaarheid effectiever te stimuleren?



Ivo Nienhuis (31 maart 1981) studeerde sociale geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Van 2006 tot en met 2010 is hij werkzaam als onderzoeker en promovendus bij de vakgroep planologie (faculteit der ruimtelijke wetenschappen) aan de Rijksuniversiteit Groningen. Naast een aantal onderwijstaken, heeft hij hier in opdracht van de woningbouwcorporaties in Arnhem (Volkshuisvesting, Vivare en Portaal) onderzoek gedaan naar het stimuleren van sociale weerbaarheid in probleemwijken. Wat werkt wel en wat niet? En hoe kan bewonersparticipatie het beste worden vormgegeven? Op basis van dit onderzoek schrijft hij ook zijn proefschrift, waarvan dit boek het eindresultaat is. Vanaf 2011 is hij werkzaam bij Spectrum, *partner met elan*. In opdracht van gemeenten, welzijnsorganisaties en de provincie Gelderland doet hij onderzoek naar en geeft hij advies over onderwerpen als zelforganisatie, burgerparticipatie, wijkgericht werken, De Kanteling, Welzijn Nieuwe Stijl en het stimuleren van leefbaarheid in wijken en dorpen.